

UNIVERSIDAD DE PANAMÁ

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS

**MAESTRÍA EN DERECHO PÚBLICO CON ENFÁSIS EN
RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL**

**EL TRIBUNAL DE CUENTAS Y SU CONDICIÓN DE ENTE
JURISDICCIONAL**

POR

ELVIA LISBETH GONZÁLEZ SALINAS

Trabajo de graduación para
optar por el título de Maestría
en Derecho Público con
Énfasis en Responsabilidad
Patrimonial

Ciudad Universitaria Octavio Méndez Pereira, Panamá 2016

57

AGRADECIMIENTO

Gracias



Con todo mi cariño para las personas que hicieron todo para que yo pudiera lograr mis sueños, por motivarme y darme la mano, a ustedes por siempre mi agradecimiento.

Diego Quintan

DEDICATORIA

Dedico este trabajo a Dios a quien debo todos los días de mi vida, le debo mi familia, mis triunfos, seres queridos, todo ello es muestra y grandeza del señor

ÍNDICE

INDICE

AGRADECIMIENTOS	I
DEDICATORIA	II
INDICE	IV
INDICE DE CUADROS	IX
INDICE DE ANEXOS	XI
ABSTRAC/RESUMEN	1
INTRODUCCIÓN	3
Capítulo I	
Aspectos Preliminares	
A Revisión Literaria	14
B Aspectos Metodológicos	17
Capítulo II	
El Tribunal de Cuentas de Panamá	
A Evolución histórica del Tribunal de Cuentas en Panamá	21
B La Dirección de Responsabilidad patrimonial	39
C La Jurisdicción de Cuentas en Panamá	48
D Ventajas del Tribunal de Cuentas	57
E Desventajas del Tribunal de Cuentas	66
F Fundamentos Jurisdiccionales del Tribunal de Cuentas	69
G Los Fundamentos Administrativos del Tribunal de Cuentas	98

H	Diferencias entre la Función Jurisdiccional y la Función Administrativa	102
I	Diferencia entre la Jurisdicción de Cuentas y otras jurisdicciones	104
I 1	Jurisdicción de Cuentas vs Jurisdicción Penal	105
I 2	Cuadro comparativo del Acto Administrativo y la Jurisdicción de Cuentas	110
I 3	La Jurisdicción Contenciosa Administrativa y la Jurisdicción de Cuentas	125
I 3 1	Cuadro de diferencias entre las Acciones de Nulidad y Acciones de Plena Jurisdicción	137
I 4	La Jurisdicción Civil y la Jurisdicción de Cuentas	140
J	Conceptos Importantes de la Jurisdicción de Cuentas	145
1	El empleado de manejo	145
2	La acción patrimonial	145
3	El proceso de cuentas	146
4	¿Qué es el Proceso de Cuentas?	148
5	Proceso	148
6	El Procedimiento administrativo	154
7	Jurisdicción	154
8	Jurisdiccion especial o especializada	155
9	La Función Jurisdiccional	157

10	Acción	157
11	Acción de Cuentas	158
12	Agotamiento de la vía gubernativa	158
13	Lesión patrimonial	159
14	Acto Administrativo	159
15	Acto Jurisdiccional	160
16	Cosa Juzgada	160
17	Acto jurisdiccional	164
k	Quienes participan en el proceso de cuentas?	165
a	Los Magistrados de Cuentas	165
b.	El Fiscal General de Cuentas	169
c.	Los procesados	170
L	Normas referentes a los procesados, aplicadas por el Tribunal de Cuentas	176
a	La Constitución Nacional	176
b	Código Fiscal	178
C	Ley 67, de 14 de noviembre de 2008, modificada por la Ley 81, de 22 de octubre de 2013	179
M	La Rendición de Cuentas	181
N	La polémica de esta investigación y su explicación	187
N 1	¿Si es un ente jurisdiccional, por qué las Resoluciones de Cargos no van a la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia?	187

N 2 ¿Por qué las Resoluciones Cargos van a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, como si se tratara de un acto administrativo propio de la Jurisdicción Contencioso Administrativa?	188
N 3 Puntos planteados y desarrollados en esta polémica	189
Ñ Los Juzgados de Cuentas	191
O Derecho Comparado	193
a España	194
a 1 Cuadro comparativo del Tribunal de Cuentas de España y el Tribunal de Cuentas de Panamá	207
b Francia	215
c Brasil	218
d El Salvador	221
e Chile	226
P Propuesta	
Antecedente de la propuesta formulada	237
P 1 Propuesta de modificación a la Ley 67, de 14 de noviembre de 2008 y la Constitución Nacional	238
Capítulo III	
Encuestas y Entrevistas	
a Análisis e interpretación de resultados	246
a 1 Resultados de la encuesta	248
b Grafica de las encuestas e interpretación de la encuesta	250

c Cuestionario de la entrevista	254
c 1 Opiniones de las entrevistas	256
Conclusiones	263
Recomendaciones	266
Referencias Bibliográficas	269
Infografía	276

INDICE DE ANEXOS

Anexo N°1

A Jurisprudencia	278
------------------	-----

Anexo N°2

B Leyes

Ley 67, de 14 de noviembre de 2008, modificada por la Ley 81, de

22 de octubre de 201	281
----------------------	-----

INDICE DE CUADROS

C Cuadros estadísticos de expedientes del Tribunal de Cuentas

Cuadro N°1

C 1 La Dirección de Responsabilidad Patrimonial 305

c 1 1 Procesos Patrimoniales 305

Cuadro N°2

C 1 2 Sentencias 306

Cuadro N°3

C 1 3 Recuperaciones 307

Cuadro N°4

C 2 Tribunal de Cuentas-Gestión 308

Cuadro N°5

C 3 Procesos Precluidos 309

Cuadro N°6

C 4 Procesos Nuevos y Concluidos 310

Cuadro N°7

D Análisis FODA del Tribunal de Cuentas y su condición de ente
jurisdiccional 311

RESUMEN/ABSTRACT

EL TRIBUNAL DE CUENTAS Y SU CONDICIÓN DE ENTE JURISDICCIONAL

ESPAÑOL

El Tribunal de Cuentas es una entidad que administra justicia en todo el territorio de la República de Panamá. En la presente investigación se plantean ambos puntos de vistas, el jurisdiccional y el administrativo.

El Tribunal de Cuentas sustituye a la Dirección de Responsabilidad Patrimonial (estructura de la Contraloría General, creada provisionalmente el 10 de febrero de 1990, con la finalidad de determinar la existencia de las lesiones patrimoniales cometidas en perjuicio del Estado y establecer responsabilidades), con la Ley 67, de 14 de noviembre de 2008, que desarrolla la Jurisdicción de Cuentas y reforma la Ley 32, de 8 de Noviembre de 1984.

Al constituirse el Tribunal de Cuentas con una estructura orgánica independiente, en lo funcional, en lo administrativo y en lo presupuestario, surge un ente especializado, que deberá fallar las causas patrimoniales sometidas a su conocimiento, de acuerdo a las normas sustantivas y procesales establecidas en la Ley 67 de 2008, por lo tanto la condición de ente jurisdiccional es intrínseca al Tribunal de Cuentas.

INGLES

The Tribunal de Cuentas is an entity that administers justice throughout the territory of the Republic of Panama. In this investigation raises both points of view, the jurisdictional and the administrative point.

The Tribunal de Cuentas replaces the Direccion de Responsabilidad Patrimonial (the structure of the Contraloria General de la Republica, provisionally established on 10 February 1990, with the purpose of determining the existence of the patrimonial injury committed against the State and it establish responsibilities), with the Law 67, of 14 November 2008, which develops the Jurisdiction of Accounts and reform the Law 32, 8 November 1984.

The constituted the Tribunal de Cuentas with a separate organizational structure, in the functional, administrative and budgetary, arises a specialized entity, that must decide the causes property subject to its knowledge, according to the substantive and procedural standards set forth in the Law 67 of 2008, therefore the condition of judicial entity is intrinsic to the Tribunal de Cuentas.

Introducción

El Tribunal de Cuentas es una entidad que administra justicia en la jurisdicción patrimonial en nuestro país

Se plantea la duda de que al emitir un fallo, este puede demandarse ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, con la Acción Contenciosa Administrativa, por lo tanto, no va en alzada a la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. En la presente investigación se abordan ambos puntos de vista, el punto de vista jurisdiccional y el punto de vista administrativo del Tribunal de Cuentas, presentándose dos polémicas preguntas

1 ¿Si es un ente jurisdiccional, por qué las Resoluciones de Cargos no van a la Sala Primera?,

2 ¿Por que las Resoluciones de Cargos van a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, como si se tratara de un acto administrativo propio de la Jurisdicción Contencioso Administrativa?

En esta investigación tales puntos serán debatidos y aclarados, para sustentar la propuesta de reforma que esboza esta investigación

Con referencia a lo anterior, El Tribunal de Cuentas es un organismo constitucional y legal, con jurisdicción y competencia a nivel nacional, encaminado a juzgar las cuentas de los agentes de manejo y los empleados de manejo, cuando la Contraloría General de la República les formule reparos por encontrarles irregularidades en su actuación. Este ente jurisdiccional garantiza el

cumplimiento de la Constitución Política de la República de Panamá y de la Ley en la tarea de juzgar los actos irregulares de tales empleados y agentes de manejo que afecten el patrimonio del Estado

La reforma constitucional de 2004 instituyó la jurisdicción de cuentas para juzgar las actividades de los servidores públicos y los agentes de manejo, cuando la Contraloría General de la República formule los reparos por encontrarse irregularidades al momento de la correspondiente rendición de cuentas

El Tribunal de Cuentas sustituye a la Dirección de Responsabilidad Patrimonial (entidad de la Contraloría General, creada provisionalmente el 10 de febrero de 1990, con la finalidad de determinar la existencia de las lesiones patrimoniales cometidas en perjuicio del Estado y establecer responsabilidades), con la Ley 67, de 14 de Noviembre de 2008 que desarrolla la jurisdicción de cuentas y reforma la Ley 32, de 8 de Noviembre de 1984

Mediante la Ley 67, del 14 de noviembre de 2008, modificada por la Ley 81, de 22 de octubre de 2013, se deroga el Decreto de Gabinete N° 36 de 10 de febrero de 1990 y desaparece la Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General de la República, dando paso a la creación del Tribunal de Cuentas, institución jurisdiccional, autónoma e independiente, con plena facultad para resolver a través de un proceso de carácter patrimonial, el resarcimiento al Estado producto de las irregularidades cometidas por servidores públicos y

privados que funjan como empleados o agentes de manejo, de acuerdo a lo preceptuado en la precitada Ley

La Ley 67, de 14 de noviembre de 2008, modificada por la Ley 81, de 22 de octubre de 2013, crea la Fiscalía General de Cuentas, entidad con jurisdicción en todo el territorio de la Republica, competente de instruir la investigación patrimonial, practicar las pruebas y diligencias necesarias para comprobar y esclarecer los hechos que sirvan de base para elaborar la vista fiscal, al igual que ejerce la acusacion publica en la etapa plenaria del proceso patrimonial que se surta ante el Tribunal de Cuentas

En consecuencia, el Tribunal de Cuentas, queda regulado en la Ley 67, de 14 de noviembre de 2008, imparte justicia con independencia de la entidad encargada de ejercitar la funcion de fiscalización de los fondos publicos, es decir, la Contraloria General de la Republica de Panamá, respetandose con esta medida de separacion de las funciones ejercidas por ambas entidades, las garantias de un debido proceso y el ejercicio de los derechos que asisten al procesado para una adecuada defensa

Al constituirse el Tribunal de Cuentas con una estructura organica independiente en lo funcional, en lo administrativo y en lo presupuestario, surge un ente especializado, que debera fallar las causas patrimoniales sometidas a su conocimiento de acuerdo a las normas sustantivas y procesales establecidas en la Ley 67 de 2008

Es por ello, que esta jurisdicción es especial e independiente, facultada para administrar justicia con lo referente a la recepción, recaudación, cuidado, control, manejo, aprobación, autorización, administración, inversión, de la disposición fiscal o la fiscalización de los bienes públicos, lo anterior por irregularidades comprobadas en el proceso de cuentas. Todo lo anterior tiene su sustento jurídico en el artículo 281 que de manera clara establece que la Jurisdicción de Cuentas es competente a nivel nacional, por lo tanto la jurisdicción corre la misma suerte que la competencia de dicho tribunal.

En atención a las ideas esbozadas anteriormente, se plantea el problema de la manera siguiente:

- El Tribunal de Cuentas es una entidad que administra justicia en la jurisdicción patrimonial. Es por ello que, el Tribunal de Cuentas es un ente jurisdiccional que administra justicia en todo el territorio de la República de Panamá y la interrogante principal es la siguiente: ¿por qué las resoluciones del Tribunal de Cuentas son impugnadas ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia y no son llevadas en alzada a la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia?
- Es por ello, que los conceptos que anteceden, nos ilustran claramente respecto a que, el Tribunal de Cuentas es un tribunal que fue estructurado de tal manera que goza de independencia en su función de administrar justicia, al igual que en los asuntos administrativos y presupuestarios, comprobándose así que no es una dependencia administrativa, tal cual lo

establecía la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, pues la Dirección de Responsabilidad Patrimonial era una dependencia administrativa de la Contraloría General de la República, a contrario sensu, el Tribunal de Cuentas es autónomo y no forma parte de ninguno de los tres órganos del Estado

Esta premisa responde de cierta manera la problemática, que abarca la pregunta formulada, pues, la acción de cuentas es ejercida por el Estado y se rige por las normas del Derecho Público, sin embargo, la reparación entre los particulares es fundamentada por el Derecho Civil panameño, por lo tanto, claramente es normativa del Derecho Privado, en consecuencia, la sala Primera de la Corte Suprema de Justicia no debe conocer este tipo de acciones legales en contra de las resoluciones del Tribunal de Cuentas, pero sí, debe hacerlo la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, debido a que se busca retribuir al Estado Panameño y no a un particular

En este orden de ideas, los intereses que defiende la acción patrimonial del Estado son meramente públicos, *a contrario sensu*, los intereses defendidos en la acción civil son privados. Es por ello, que sería contrario a esta naturaleza jurídica de la Jurisdicción de Cuentas, que dicha reparación se ensayara por medio de la Jurisdicción Civil, es decir, a través de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, pues la Jurisdicción Civil es una jurisdicción ordinaria, exclusivamente para resolver litigios entre las personas a nivel privado

En consecuencia, toda la independencia y especialidad que le ha sido otorgada al Tribunal de Cuentas, hace del mismo un ente jurisdiccional, independientemente que sus fallos sean impugnados ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, pues los intereses salvaguardados son los del Estado, siendo las normas aplicables de Derecho Publico

Se observa claramente que este ejercicio jurisdiccional patrimonial que se lleva a cabo en la rama administrativa y que tiene lugar a través del Tribunal de Cuentas, nos lleva a demostrar que atañe solamente a los asuntos contenciosos de la Administración publica

Ahora bien, en la justicia administrativa panameña, expone el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, el Estado, a través de la entidad correspondiente, asume la investigación del caso y la consiguiente decisión, ajustándose al procedimiento sumario señalado por la ley y ello es así, debido a los intereses publicos garantes de la prestación de un servicio a la colectividad de protección y defensa de los bienes y el patrimonio publico En el caso del Tribunal de Cuentas los actos son de carácter administrativo, pero ello es llevado a cabo dentro de un subsistema especial de justicia fiscal El Tribunal de Cuentas un organo de jurisdicción especializada, que no tiene indicios de ser un ente administrativo, en los aspectos de organización, en cuanto a sus resoluciones y las acciones impugnativas de las mismas, integrándose como un Tribunal Judicial, sin ser un componente del Órgano Judicial Será demostrado en que es

un tribunal de única instancia y sus sentencias sólo son sujetas al recurso ordinario de reconsideración ante el propio tribunal

Sobre la base de las consideraciones anteriores, la legalidad o ilegalidad de sus resoluciones podrá demandarse a través de la Acción Contencioso-Administrativa, operando de igual manera el control de constitucionalidad, que se deriva de la inconstitucionalidad y de la acción de amparo de garantías constitucionales

El Tribunal de cuentas tiene jurisdicción en toda la República de Panamá, referente al patrimonio público, que corresponde única y exclusivamente a esta jurisdicción que se ejerce a través de dicho Tribunal

La acción es presentada ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, porque existe un interés jurídico de uno o más personas respecto de esa situación jurídica o de hecho y lo más importante que a través de la ley hay la existencia de una autoridad del Estado que esté facultada para conocer y resolver sobre la acción planteada, y en su caso, satisfacer las prestaciones solicitadas a través del ejercicio de dicha acción. De esta forma, quien tenga acción legal para que se declare o constituya un derecho en su favor, requiere acudir a dicha sala a fin de resolver y en su caso, hacer ejecutar lo resuelto, es decir, se requiere de una autoridad con jurisdicción

En consecuencia, la importancia y justificación de esta investigación es demostrar que, la parte jurisdiccional, que tiene injerencia en administrar justicia, en cuanto a las irregularidades en el manejo o la pérdida de los bienes o fondos

del Estado, tiene independencia funcional y partiendo de esta premisa es que se tiene que la función jurisdiccional dentro del Tribunal de Cuentas, para que así se pueda resarcir los bienes pertenecientes al patrimonio del Estado. Siendo así, la función jurisdiccional, el enjuiciamiento de la responsabilidad patrimonial en que incurren los que tienen a su cargo el manejo de bienes, caudales o efectos públicos y tiene por objeto lograr la indemnidad de los fondos públicos perjudicados, por malversación, por incorrecta, incompleta o nula justificación, o por otras causas o conductas. Por ende, este Tribunal mantiene su ética, independencia e imparcialidad y transparencia, sustentando de manera fehaciente que, el Tribunal de Cuentas es un ente jurisdiccional y no administrativo, promoviendo la reforma de la Ley 67 que crea el Tribunal y la Fiscalía General de Cuentas.

Entre los objetivos más destacados de esta investigación tenemos los siguientes:

- Analizar el sustento jurídico de la jurisdiccionalidad del Tribunal de Cuentas
- Definir el Tribunal de Cuentas como un ente jurisdiccional
- Fundamentar que el Tribunal de Cuentas es un ente jurisdiccional y no un ente administrativo
- Explicar detalladamente los aspectos de los puntos controvertidos en esta investigación

- Tribunal de Cuentas como ente jurisdiccional
- Tribunal de Cuentas como ente administrativo
- Enumerar las marcadas diferencias del por qué las resoluciones del Tribunal de Cuentas no van a la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia y por qué van a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia

Las proyecciones y límites de esta investigación son definidos apropiadamente en cuanto al alcance de la investigación los elementos, que se relacionan al problema planteado, por lo tanto, es la responsabilidad de todo los investigadores, el alcance de la población y muestra, el tiempo, espacio y recurso disponibles es la esencia para la conclusión plena y satisfactoria de la investigación

El contenido de esta investigación, profundizará normativas sustantivas y adjetivas en la Jurisdicción de Cuentas, en el sistema de justicia panameño, en cuanto a los resultados de su aplicación y la efectividad de las instituciones creadas. El producto del análisis profundo de este estudio, podrá servir como proyecto de ley para la modificación de la ley que crea el Tribunal de Cuentas y la modificación del artículo 206, numeral dos de la Constitución Panameña

Ahora bien, la búsqueda de material bibliográfico y jurisprudencia, respecto a que el Tribunal de Cuentas es un ente jurisdiccional, que permita una comparación, sobre la uniformidad o disparidad de criterios en casos concretos,

que puedan servir de modelos para resolver futuras decisiones, es una limitante muy taxativa

Capítulo I

Capítulo I

Aspectos Preliminares

A. Revisión Literaria

La hipótesis de nuestro estudio señala que, el Tribunal de Cuentas es un ente jurisdiccional, por lo tanto, tiene características que demuestran este hecho

Una de las razones es que el Tribunal de Cuentas es un tribunal con jurisdicción especial, para juzgar las cuentas de los agentes de manejo y los empleados de manejo, cuando la Contraloría General de la República les formule reparos por encontrarles irregularidades en su actuación. Este ente jurisdiccional garantiza el cumplimiento de la Constitución Política de la República de Panamá y de la Ley, en la tarea de juzgar los actos irregulares de tales empleados y agentes de manejo que afecten el patrimonio del Estado.

Por dichas razones, la literatura que será consultada en este estudio, tiene relación con la Jurisdicción de Cuentas Panameña, el Derecho Comparado con otros países, las normas que regulan lo Contencioso Administrativo, las Jurisprudencias de la Corte Suprema de Justicia Panameña, los fallos del Tribunal de Cuentas de España, y tratados, como el Tratado de Derecho Administrativo de Agustín Gordillo.

El material bibliográfico que utilizaremos será de fuentes originales, como son la Ley y la Jurisprudencia, las cuales, al conjugarse con los compendios,

revistas, resúmenes y otro tipo de material, complementarán la información de nuestro trabajo de grado

Los sujetos que serán encuestados en esta investigación son los siguientes los Magistrados del Tribunal de Cuentas, El Fiscal General de Cuentas y funcionarios del Tribunal de Cuentas

Las definiciones conceptuales las obtendremos de textos, obras y diccionarios

La definición operacional es la definición que construye o se adaptará de obras, a partir de las características de la jurisdiccionalidad del Tribunal de Cuentas, indicando los elementos concretos, empíricos o indicadores del hecho que se está investigando

La descripción de los instrumentos que utilizaremos es sencilla, pues se utilizará un cuestionario de ocho preguntas para encuestar a la población seleccionada aleatoriamente y las entrevistas a las personas conocedoras del tema

El Cuestionario de la encuesta será el siguiente

- 1 ¿Considera usted que el Tribunal de Cuentas es un ente administrativo?
- 2 ¿Considera usted que el Tribunal de Cuentas es un ente jurisdiccional?
- 3 ¿Apoyaría usted la reforma a la Constitución Nacional en su artículo 206, numeral segundo y la Ley 67, de 14 de Noviembre de 2008?

- 4 ¿Apoyaría usted la creación de los Juzgados de Cuentas en la República de Panamá?
- 5 ¿Considera usted que el Tribunal de Cuentas es un ente administrativo con actos jurisdiccionales?
- 6 ¿Está usted de acuerdo con la jurisdiccionalidad del Tribunal de Cuentas?
- 7 ¿Aprobaría usted la creación de un Tribunal Superior de Cuentas, a fin de que la alzada de este Tribunal sea conocida por dicho Tribunal Supremo?
- 8 ¿Son actos administrativos los actos del Tribunal de Cuentas?

B. Aspectos Metodológicos

Con el propósito de alcanzar los objetivos de esta investigación, vale la pena destacar el tipo de investigación que se desarrollará, con base en una serie de características, tales como descriptiva, explicativa y cuantitativa, las cuales se llevarán a cabo con algunos de los instrumentos más usados en las distintas metodologías que son las encuestas de opinión

Se acude también a los registros y cuadros estadísticos del Tribunal de Cuentas y la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, con el fin de conocer la incidencia de acciones, que ahí son presentadas, además, utilizaremos las entrevistas, con el fin de preguntar sobre las consideraciones y puntos de vista sobre si el Tribunal de Cuentas es un ente jurisdiccional o administrativo

Esta investigación es descriptiva porque está dirigida a especificar las características de jurisdiccionalidad del Tribunal de Cuentas de Panamá y las condiciones que lo denominan como un ente administrativo

De igual manera, es una investigación explicativa, pues detalla cada uno de los aspectos de la condición de jurisdiccionalidad del Tribunal de Cuentas y determina los aspectos que lo hacen un ente administrativo

Ahora bien, es una investigación cuantitativa porque se recabarán datos estadísticos, reales de los casos presentados ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia y su desenlace, se demostrará cómo afecta esto al Tribunal de Cuentas. Todo lo anterior es para probar fehacientemente la hipótesis planteada en el presente proyecto de investigación

La población utilizada para llevar a cabo las encuestas de este estudio se determina así

- Se realizará una encuesta de 8 preguntas, las cuales se refieren a conceptos generales de la jurisdiccionalidad o de lo administrativo del Tribunal de Cuentas, tomando en cuenta muy certeramente su opinión personal, de la cual obtendremos los resultados a interpretar

La muestra de este estudio se tomará al azar, 30 encuestas de los usuarios del Tribunal de Cuentas, a fin de obtener la opinión mayoritaria de éstos respecto a la reforma propuesta a la Constitución Nacional y la Ley 67, de 2008, modificada por la Ley 81, de 22 de octubre de 2013. Vale la pena indicar que, el tipo de muestreo es el probabilístico, pues los métodos de muestreo probabilísticos son aquellos que se basan en el principio de equiprobabilidad. Es decir, aquellos en los que todos los individuos tienen la misma probabilidad de ser elegidos para formar parte de una muestra y por consiguientemente, todas las posibles muestras de tamaño n tienen la misma probabilidad de ser seleccionadas. Sólo estos métodos de muestreo probabilísticos nos aseguran la representatividad de la muestra extraída y son los más recomendables para tener una opinión más acertada de la comunidad abogadil acerca de las reformas propuestas.

En el sistema de variables se establecerán variables que tienen que ver con el Tribunal de Cuentas como ente jurisdiccional o ente administrativo.

☐ Variable N°1 Es una variable dependiente, El Tribunal de Cuentas es un ente administrativo

☐ Variable N°2 ☐ Variable N°3 Es una variable dependiente, El Tribunal de Cuentas es un ente jurisdiccional

Capítulo II

Capítulo II

El Tribunal de Cuentas de Panamá

A. Evolución histórica del Tribunal de Cuentas en Panamá

En la época de Panamá, como departamento de Colombia, la Ley de 28, de septiembre de 1855, decretada por la Asamblea Constituyente, sobre examen de cuentas, que estableció la figura y las atribuciones del Juez Contador para fenecer las cuentas a los responsables del Erario, las reglas del procedimiento en el juicio de cuentas, la expedición del finiquito y las responsabilidades legales de dicho Juez Contador, así como la competencia de la Corte Superior del Estado para conocerlas

La Ley de 12, de octubre de 1857, adicional y reformativa de la de Ley de 28 de septiembre de 1855, sobre Administración de Justicia, prescrita por la Asamblea Legislativa. Este cuerpo legal, sobre el sistema judicial del Estado, radicó en la corporación encargada de expedir las leyes la facultad para conocer el recurso de apelación interpuesto contra las providencias del Tribunal de Cuentas

La Ley de 2 de octubre de 1858, dictada por la Asamblea Legislativa, adicional y reformativa de la Ley de 9, de octubre de 1855, sobre Administración de la Hacienda Pública. Esta ley excedente legal instauró nuevas facultades y el sueldo del Juez Contador de Hacienda, el sueldo del Secretario, el nombramiento por parte de la Asamblea Legislativa del suplente del Juez,

quien lo reemplazaba en sus faltas absolutas y temporales; las obligaciones, las prohibiciones, etc.

Ley de 22, de octubre de 1859, dispuesta por la Asamblea Legislativa, adicional a la Ley de 28 de septiembre de 1855, sobre examen de cuentas. En su contenido concurrían normas procesales sobre el recurso de apelación ante la Asamblea Legislativa contra las providencias dictadas por el Juez Contador, la ejecutoria de los autos del fenecimiento de las cuentas, etc.

El 11 de julio de 1870, el General Buenaventura Correoso, Presidente del Estado Soberano de Panamá, con el refrendo de Rufino de Urriola, Subsecretario de Estado, encargado de la Secretaría, aprobó el Código Administrativo y la Compilación de Leyes Varias, redactados también por el doctor Justo Arosemena y ordenó la impresión en Nueva York, tanto de estos como de los demás códigos, en dos volúmenes semejantes al Código Civil, publicado en 1862.

El Código Administrativo regulaba ampliamente al Tribunal de Cuentas, tribunal de naturaleza especial, a cargo de un Juez Contador, elegido por la Asamblea Legislativa y consagrado al examen y fenecimiento de las cuentas que debían mostrar los responsables del Erario. Sus disposiciones reglamentaban detalladamente el juicio de cuentas, los finiquitos expedidos en virtud de las cuentas fenecidas por el responsable y la responsabilidad del Juez Contador. Siguiendo la tradición legislativa, dispuso que la apelación contra las decisiones de este Juez Contador fuera competencia de un Tribunal que

trascendía la esfera política, integrado por el Secretario de Estado y dos diputados

La Constitución Política de 1870, promovida también por el general Buenaventura Correoso, Presidente Constitucional, se refirió al Juez Contador, nombrado por mayoría absoluta de votos en ejercicio de la función electoral de la Asamblea Legislativa. La Corte del Estado tenía la atribución de sustanciar y decidir las causas de responsabilidad en las que estuviera involucrado este Juez Contador, así mismo, de sustanciar y decidir las causas por delitos comunes que le imputaran y decretar en su caso, la suspensión del empleo. El Procurador del Estado debía acusarlo ante el tribunal competente por la comisión de los delitos comunes.

Constitución Política de 1873, adoptada durante la presidencia de don Gabriel Neira, preceptuaba que al Juez Contador y a su suplente los nombraba la Asamblea Legislativa por mayoría de votos y en uso de su función electoral. La Corte del Estado era la responsable de sustanciar y decidir las causas de responsabilidad y las causas por delitos comunes. Podía decretar la suspensión de este funcionario. El Procurador del Estado debía acusarlo ante el tribunal competente por delitos comunes.

La última Constitución del Estado Soberano de Panamá, promulgada en 1875, cuya Convención fue convocada por el general Rafael Aizpurú, Presidente Provisional del Estado, de igual forma dispuso que al Juez Contador y a su suplente los escogiera la Asamblea Legislativa en funciones electorales, por

mayoría de votos. La Corte Superior del Estado debía sustanciar las causas de responsabilidad, al igual que las de los delitos comunes. La acusación por delitos comunes ante el tribunal competente concernía al Procurador del Estado.

Es en esta época de Panamá, como Estado Soberano e independiente, en el Panamá se constituyó en Estado independiente el día de 3 de noviembre de 1903, es entonces, cuando solo seis (6) meses después, la Ley 56, de 25 de mayo de 1904, creó y organizó el Tribunal de Cuentas. Asimismo, “el 28 de mayo de 1904, siendo el Dr. Manuel Amador Guerrero Presidente de la República, Enrique Linares (c), Juan Brin (1) y Enrique Lewis fueron elegidos magistrados contadores del Tribunal de Cuentas (11) por la Convención Nacional Constituyente, la cual presidía en ese entonces el Dr. Juan Antonio Henríquez (12).”¹

La Ley 56, de 25 de mayo de 1904, establecía que la decisión de segunda instancia podía apelarse ante la Corte Suprema de Justicia, además que podía fenecer las cuentas de los responsables del Erario Nacional, los empleados o individuos particulares que por cualquier motivo recauden o manejasen fondos, rentas o caudales de la nación; las empresas a las cuales se les hubiere garantizado el pago de un interés sobre el capital intermedio, de un auxilio o de una subvención del Tesoro de la República, mientras no caducare este pago o la garantía, entre otras.

¹http://books.google.com.pa/books?id=kUsYAAAAYAAJ&q=ley+56+de+25+de+mayo+de+1904+dq=ley+56+de+25+de+mayo+de+1904&hl=es&sa=X&ei=6uuVU_GOK5e3sASWjlC4Cw&ved=0C CUQ6AEwAA. Consultado el día 9 de junio de 2014, a las 12:25 P.M

De acuerdo con los artículos 14 y 15 de la Ley 56 de 25 de mayo de 1904, se estableció lo siguiente

“Artículo 14 El examen y fenecimiento en primera y segunda instancia de las cuentas que deben formar los responsables del Erario Nacional, empleados o individuos particulares que por cualquier motivo recauden o manejen fondos, rentas o caudales de la Nación, corresponde a la Oficina del Tribunal de Cuentas

Parágrafo Primero Corresponde también a la Oficina del Tribunal de Cuentas el examen y fenecimiento en primera y segunda instancias de las cuentas que presenten las Empresas a las cuales se les haya garantizado el pago de un interés sobre el capital invertido, o auxilio o subvención del Tesoro de la República, mientras no caduque este pago o la garantía

Parágrafo Segundo Para los efectos del parágrafo anterior, el Poder Ejecutivo designará precisamente a esta Oficina para el examen de dichas cuentas, cuando por los contratos respectivos corresponda a él hacer dicha designación

Parágrafo Tercero Es también función de la Oficina del Tribunal de Cuentas el esclarecimiento de la verdad en todo lo relativo al Ramo de Bienes desamortizados, a fin de saber con exactitud si existen aún bienes de esta clase en el territorio de la República, cuáles son estos bienes y la renta que producen y los que de éstos haya ocultos o hayan pasado a poder de tercero sin las formalidades legales

Artículo 15 Ningún Juez ni Tribunal de la República podrá conocer ni decidir en negocios de cuentas de las especificadas en esta ley, a no ser por recurso de queja ante la Corte Suprema de Justicia, cuando se trate de exigir la responsabilidad a los Contadores por mal desempeño en el ejercicio de sus funciones o por apelación de los Responsables del Erario ante la misma Corte, de los autos definitivos de la Oficina del Tribunal de Cuentas deduciéndoles alcances líquidos y de que se trata más adelante ”

En esta Ley se estableció claramente, quienes eran los responsables del Erario, tal cual lo menciona el artículo 26 de la mencionada ley, que reza lo siguiente

“Artículo 26 Son responsables del Erario Público el Tesorero General de la República, los Administradores Provinciales de Hacienda, los Administradores de Salinas, el Agente General de Bienes desamortizados, los Agentes Postales, los Comisarios y Pagadores de Guerra, los Habilitados de los

Cuerpos del Ejército y la Policía, los Tesoreros Municipales, los Agentes Diplomáticos y consulares, y en general, cualesquiera otros empleados o particulares que por cualquier motivo administre, inviertan o manejen intereses o fondos públicos, sea en dinero, en documentos o cualesquiera otras especies o valores, sin dependencia de otra oficina de manejo ”

Un punto importante de la precitada ley, radica en su definición de Juicio de Cuentas, el cual en el artículo 29 de la mencionada ley establece lo siguiente

“Artículo 29 El juicio de cuentas consiste en la observancia de las reglas, que esta ley prescribe para averiguar si los Responsables del Erario han llenado sus deberes en lo relativo a la recaudación de las rentas y contribuciones, al pago de los gastos nacionales, y a la formación, rendición y comprobación de sus cuentas ”

El Tribunal de Cuentas estaba conformado por tres jueces, conforme lo establecía la Ley 7, de 3 de octubre de 1912, la cual fue promulgada durante el primer gobierno del Presidente Belisano Porras, la cual agregó otro Juez Esta excerta legal derogó la Ley 34 de 1908, la cual en su artículo primero, establecía lo siguiente

“Artículo 1° Además de los tres (3) Contadores de que trata la Ley 56 de 1904, créase uno más con el mismo sueldo señalado á los otros, y que con las mismas atribuciones que á dichos empleado confiere la expresada ley ”

Es así como, la Ley 7 de 3 de octubre de 1912, establecía en su artículo primero, lo siguiente

“Artículo 1° El Tribunal de Cuentas de la República se compondrá de cuatro Contadores nombrados en propiedad por la Asamblea Nacional y por mayoría absoluta de votos, para un período de dos años ”

Con fundamento en el numeral 5, del artículo 67 constitucional, se instituyó el Tribunal de Cuentas de la República de Panamá, con el fin de examinar y fenecer las cuentas que debían formar los responsables del Erario Nacional, los empleados o los individuos particulares que por cualquier motivo

recaudaren o manejaren fondos, rentas o caudales de la Nación, de examinar y fenecer las cuentas que presentaren las empresas a las cuales se les hubiere garantizado el pago de un interés sobre el capital invertido, de un auxilio o de una subvención del Tesoro de la República, mientras no caducare este pago o la garantía, así como de esclarecer la verdad en todo lo relativo al ramo de bienes desamortizados para saber con exactitud si existían aún bienes de esta clase en el territorio nacional, cuáles eran estos bienes, la renta que producían y los que de estos estaban ocultos o habían pasado a poder de terceros sin el cumplimiento de las formalidades legales.

La ley 56 fue reformada y adicionada por la Ley 9, de 29 de enero de 1907, en temas de la aprobación definitiva de las cuentas del empleado de manejo, que hubiere cesado en su cargo, la rendición de cuentas de los Tesoreros Municipales y la sanción por la omisión de estas obligaciones, entre otras disposiciones que dicha ley contenía

La Ley 12, de 23 de marzo de 1904, de acuerdo con el artículo 67, numeral 7, de dicha Constitución Política, desarrolló el tema del Visitador Fiscal de todas las Oficinas de Hacienda de la República. Este funcionario de fiscalización era seleccionado también por la Asamblea Nacional ²

La Sala de Apelación se componía de tres contadores de número que no hubieren intervenido en el examen de las cuentas

²Ley 12, de 23 de marzo de 1904

La Ley 10, de 11 de enero de 1909, estableció las atribuciones del Visitador Fiscal, al que se facultó para investigar administrativamente las irregularidades en el manejo de los caudales públicos e investigar al Tribunal de Cuentas para confirmar si observaba lo dispuesto por la ley en el examen y el fenecimiento de las cuentas de los responsables del Erario ³

El Código Fiscal, adoptado mediante la Ley 2ª, de 22 de agosto de 1916, sancionada durante el primer Gobierno del presidente Porras, pero que comenzó a regir el 1º de julio de 1917, el cual ratificó la existencia del Tribunal de Cuentas en Panamá, pero esta vez estaba conformado por tres jueces, los cuales eran escogidos por la Asamblea Nacional, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros, sin embargo, este Tribunal fue eliminado por la Ley 33, de 14 de febrero de 1917, que trataba sobre las reformas fiscales expedida en el Gobierno del presidente Ramón M Valdés, y en su lugar se creó un Tribunal Unitario a cargo de un Juez de Cuentas, también nombrado por la Asamblea Nacional para un período de dos años. De igual manera, esta ley organizó una oficina de fiscalización de cuentas, dependiente de la Secretaría de Hacienda, dirigida por un empleado denominado Auditor General del Tesoro. Es así, como la investigación y el juzgamiento de las cuentas quedaba bajo la competencia del Auditor General del Tesoro, del Visitador Fiscal de la República y del Juez de Cuentas.

³Ley 10, de 11 de enero de 1909

La Ley 33, de 14 de febrero de 1917, establecía en su ordinal primero lo siguiente

"Artículo 1° Anexa a la Secretaría de Hacienda y dependiente directamente de éste, funcionará en la Capital de la República una oficina de fiscalización de cuentas a cargo de un empleado que se denominará Auditor General del Tesoro y que tendrá para el servicio de la misma dos Ayudantes y un Portero nombrados por él, con aprobación del Poder Ejecutivo "

La Ley 30 de 30 de diciembre de 1918, sobre reformas fiscales, sancionada en el segundo Gobierno del presidente Porras, estableció el cargo de Agente Fiscal, subordinado, directo del Presidente de la República, con funciones, entre otras, de alta inspección del sistema de contabilidad, de intervenir en todas las cuentas y las reclamaciones de cualquier índole y de refrendar todos los libramientos autorizados por el Secretario de Hacienda

En su artículo primero, la mencionada ley estableció lo siguiente

"Artículo 1° Autorízase al Poder Ejecutivo para nombrar un Agente Fiscal en la República, o para contratar sus servicios, ya sea nacional o extranjero y quien deberá ser versado en asuntos fiscales y en contabilidad pública. El Poder Ejecutivo solicitará los buenos oficios del Gobierno de los Estados Unidos en la consecución de un candidato para el puesto "

El artículo 9 de esta ley autorizó la eliminación del cargo de Juez de Cuentas, al disponer que tal hecho sucediera cuando el Agente Fiscal, tras considerar que el sistema de contabilidad era eficiente para determinar que eran innecesarios los servicios del Auditor General, del Visitador Fiscal, del Juez de Cuentas y de la Sala de Decisión, la cual estaba formada por estos funcionarios

El artículo mencionado reza así

“Artículo 9 Una vez que el Agente Fiscal considere el sistema de contabilidad que señala esta ley suficientemente eficiente para considerar innecesarios los servicios del Auditor General, del Visitador Fiscal, del Juez de Cuentas y de la Sala de Decisión, el Poder Ejecutivo suprimirá estos puestos y los asuntos que quedan pendientes en todas o en cualquiera de las mencionadas oficinas, quedarán bajo la jurisdicción del Agente Fiscal para que él disponga de ellos de acuerdo con esta ley y con los Decretos y reglamentos expedidos”

Mientras tanto, la Ley 84, de 29 de diciembre de 1930, que derogó la Ley 30 de 30 de diciembre de 1918, promulgada meses después, engió una oficina de contabilidad y contraloría, independiente en el ramo administrativo y responsable únicamente ante el Presidente de la República, denominada Contraloría General de la República, de prosapia anglosajona, sujeta a la dirección de un funcionario público llamado Contralor General de la República con funciones de establecer y llevar las cuentas del Gobierno Nacional, examinar y fiscalizar las deudas y los reclamos en contra o a favor del Gobierno Nacional, fijar las fechas y la forma de la rendición de cuentas, establecer y mantener un control efectivo sobre los bienes del Estado, examinar y revisar los libros, los registros, las cuentas del Tesoro Nacional, entre otras

En igual forma, la función también relevante atribuida a la Contraloría General fue la relativa a su jurisdicción en el examen y la revisión de las cuentas de agentes, funcionarios y empleados que recibieran, desembolsaren o tuvieran a su cuidado fondos u otros bienes que pertenecieran al Gobierno Nacional o por los cuales éste tuviere que responder

Finalmente, el Decreto N°36, de 31 de marzo de 1919, estableció lo siguiente

“Artículo 1° A partir del día 1° de Mayo próximo, elimínense las Oficinas y el personal del Visitador Fiscal, del Juzgado de Cuentas y de la Sala de Decisión

Artículo 2° Los asuntos que quedan pendientes en esa fecha, en todas o en cualquiera de la Oficinas mencionadas, pasarán a la Oficina del señor Agente Fiscal, quien asumirá desde entonces las funciones que las leyes y Decretos señalan a las entidades que se elimina, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 30, de 1918 y con los Decretos o Reglamentos que se expidan

Artículo 3° Todos los archivos, muebles y demás enseres de la Oficina del Juzgado de Cuentas y del Visitador Fiscal, pasarán desde esa misma fecha al Despacho del señor Agente Fiscal ”

Por su lado, la Ley 6, de 1° de febrero de 1941, fruto del primer Gobierno del Presidente Arnulfo Arias, al tenor del imperio de la Constitución Política de ese mismo año, cuya normativa elevó la entidad a rango constitucional, organizó dicha Contraloría General de la República como un Departamento del Poder Ejecutivo, independiente de los Ministerios de Estado, cuya misión era la de fiscalizar y controlar los movimientos de los tesoros públicos, arrogándole *mutatis mutandis*⁴funciones análogas a las previstas por la antes mencionada Ley 84 de 29 de diciembre de 1930

Prospectivamente, la Contraloría General de la República, titular de la Jurisdicción de cuentas, al tenor de lo dispuesto por la Constitución Política de 1972, se regula por la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, prohijada durante el Gobierno del Presidente Nicolás Ardito Barletta, que adopta su régimen orgánico, cuyas funciones comprenden la fiscalización, la auditoría o la

⁴*mutatis mutandis* cambiando lo que se deba cambiar

investigación, y el enjuiciamiento de todas las operaciones concernientes a los fondos y los otros bienes públicos

De igual manera, esta excerta legal se preocupó por desarrollar la Jurisdicción de Cuentas, pues en su artículo 62, en cumplimiento del numeral 13 del entonces artículo 276 de la Constitución, creó la jurisdicción especial de cuentas para juzgar las cuentas de los empleados y los agentes de manejo cuando surgieran reparos por parte de la Contraloría General de la República

Con respecto a esta jurisdicción, debía ser ejercida en primera instancia por un Juzgado de Cuentas, cuyo responsable sería el Juez de Cuentas, con requisitos iguales a los exigidos para ejercer el cargo de Juez de Circuito. La segunda instancia correspondía al Tribunal de Cuentas, que tendría jurisdicción en toda la República, formado por un Magistrado de Cuentas (con los mismos derechos, prerrogativas y responsabilidades de los Magistrados de Distrito Judicial), el Director de Contabilidad de la Contraloría General y por uno de los abogados de la Dirección de Asesoría Legal de dicha Contraloría

En lo tocante, los intereses públicos, en el juicio de cuentas, estarían representados, en todas las instancias, por un Fiscal General de Cuentas (quien debía cumplir con los requisitos requeridos al Magistrado de Cuentas)

Es conveniente mencionar, que el Tribunal de Cuentas resurgió en 1984, con la Ley 32 de ese año, ley Orgánica de la Contraloría General de la República, en desarrollo de la Constitución Política de 1972 (en su artículo 276, numeral 13), aunque nunca operó en la práctica y se extinguió en los primeros

meses de 1990 Esta ley desarrolló la Jurisdicción de Cuentas dentro del ámbito de la Contraloría General Su objetivo fue juzgar las cuentas de los empleados y los agentes de manejo cuando surgieran reparos o a consecuencia de investigaciones de la Contraloría General de la República La primera instancia la ejercía un Juzgado de Cuentas, cuyo titular sería el Juez de Cuentas La segunda instancia concernía al Tribunal de Cuentas, que tendría jurisdicción en toda la República, regentado por el Magistrado de Cuentas, el Director de Contabilidad de la Contraloría General y por uno de los abogados de la Dirección de Asesoría Legal de dicha Contraloría La defensa de los intereses públicos, en el juicio de cuentas, la haría en las dos instancias el Fiscal General de Cuentas

El Magistrado de Cuentas, el Juez de Cuentas y el Fiscal General de Cuentas, servidores públicos de la Contraloría, serían nombrados por el Contralor General de la República

Debido a esto, el juicio de cuentas tenía por objeto evaluar la gestión de manejo, conforme a un criterio jurídico-contable y decidir lo relativo a la responsabilidad patrimonial del respectivo agente o funcionario frente al Estado Sería tramitado de conformidad con el procedimiento establecido en el Código Judicial y el reglamento que dictare la Contraloría

Las decisiones del Juzgado de Cuentas y del Tribunal de Cuentas, para todos los efectos procesales y legales, se concebían pronunciadas por un tribunal judicial y asumirían carácter jurisdiccional Las resoluciones de segunda

instancia serían recurribles ante la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, mediante el recurso extraordinario de casación

Luego, de todo este acontecer histórico, nos remitimos a una de los pilares más importantes de la Jurisdicción de Cuentas, el cual es la Dirección de Responsabilidad Patrimonial, a raíz de la intervención militar estadounidense del 20 de diciembre de 1989, el Gobierno del Presidente Guillermo Endara fundó la Dirección de Responsabilidad Patrimonial (DRP), dentro de la Contraloría General de la República, el 10 de febrero de 1990, con el propósito de determinar la existencia de las lesiones patrimoniales cometidas en perjuicio del Estado y establecer la responsabilidad de sus autores, mediante el Decreto de Gabinete N°36 de 10 de febrero, con tres Magistrados, jurisdicción nacional, características diferentes y mayores atribuciones que el Tribunal de Cuentas, dirigida a conocer y decidir las causas por lesión patrimonial en perjuicio del Estado cometidas por servidores públicos o particulares

De tal suerte, el Decreto de Gabinete N°36 de 1990, se creó, dentro de la Contraloría General de la República, la Dirección de Responsabilidad Patrimonial y adoptó el procedimiento que dicha dirección debía seguir. Dicho Decreto, con valor de ley, subrogó las disposiciones de la Ley 32 de 1984, en lo referente a la Jurisdicción de Cuentas. El Marco legal que disponía el Decreto de Gabinete N°36 de 1990, varió el contenido de lo que establecía la Ley 32 de 1984 y le reconocía características especiales al Tribunal de Cuentas

- Es un Tribunal de única instancia, con jurisdicción en todo el territorio de la República de Panamá, lo cual quedaba claramente establecido en su artículo primero de dicho Decreto de Gabinete
- La competencia de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial tenía que ver referente al juicio sobre la responsabilidad patrimonial que no sólo los empleados y agentes de manejo pudiesen tener, sino de igual manera los Municipios, Las Juntas Comunales, empresas estatales, entidades autónomas y semiautónomas, en el país y fuera de él, pero también incluía, a los empleados y agentes de fiscalización de bienes, fondos públicos, a las personas (naturales y jurídicas) que a cualquier título se hubiesen aprovechado indebidamente de los mismos, en su beneficio o de un tercero, a las personas que hayan recibido salarios o emolumentos como servidores públicos, sin haber prestado este servicio, a las personas que hayan sido afectadas con los fondos públicos sin haber contra prestación al Estado o cuando el valor reconocido no sea proporcional al trabajo prestado, a las personas que hayan recibido títulos, valores del Estado de modo indebido y a los servidores públicos que lo hayan propiciado, lo cual queda establecido en el artículo dos
- Podía decretar todo tipo de medidas cautelares a fin de asegurar el resultado de los procesos de responsabilidad patrimonial, lo cual claramente lo expresa el artículo cuatro

- Sus decisiones eran ser revisadas por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, por las vías correspondientes, como lo son las Acciones de Plena Jurisdicción y las Acciones de Nulidad
- Las resoluciones de condena que emite deben ser ejecutadas por la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, mediante los trámites de la Jurisdicción Coactiva
- En cuanto a la impugnación de la Resolución Final, el mencionado artículo 15 del Decreto de Gabinete N°36 de 1990, dispone que contra la resolución que decreta la responsabilidad patrimonial (Resolución de Cargos), se puede interponer el recurso de reconsideración dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación y cuando se trate de vanos involucrados, dicho término correrá individualmente
- La Resolución de Cargos o la que se dicte para resolver el recurso de reconsideración, puede ser impugnada mediante Demanda Contenciosa Administrativa de Plena Jurisdicción ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia. Vale la pena destacar que la interposición del Recurso de Reconsideración no es indispensable para agotar la vía gubernativa, por lo que la Resolución Final puede ser impugnada directamente, sin necesidad de agotar el trámite de reconsideración ante el Tribunal. Este Decreto de Gabinete fue reglamentado por Rubén Darío Carles, Contralor General de la República, por conducto del Decreto N°65, de 23 de marzo de 1990, el cual implanta el estatuto de la

determinación de las responsabilidades patrimoniales, administrativas y penales.

Como ya se ha aclarado, el Decreto N°65 se divide en cinco capítulos, a saber: Capítulo I, De la responsabilidad; Capítulo II, Procedimiento; Capítulo III, Responsabilidad administrativa; Capítulo IV, Responsabilidad patrimonial; Capítulo V, Responsabilidad penal; Capítulo VI, Disposiciones generales.

Cabe agregar, que el artículo 11 de este Decreto N°65 fue modificado por el artículo 1° del Decreto N°172 de 7 de junio de 1995, expedido por el Contralor General Arístides Romero, con el objeto de que las medidas precautorias, durante la etapa de investigación, fueran responsabilidad únicamente de la DRP, "ente especializado para atender todos los asuntos concernientes a la Jurisdicción de Cuentas". Dicho artículo 11 fue luego modificado por el Decreto N°04-LEG de 11 de enero de 2002, expedido por el Contralor General Alvin Weeden, que le permite también a este funcionario practicar las medidas precautelares durante la investigación.

En esa misma línea, el artículo 15 del Decreto N°65, referente al Informe de Auditoría o al Informe de Antecedentes fue subrogado por el Decreto N°57 de 23 de febrero de 2002; y el artículo 43 fue modificado por el artículo 1° del Decreto N°197-2002 de 9 de julio de 2002, mediante el cual se le concedió el recurso de reconsideración a toda persona a quien se le ordene el reintegro inmediato en vista de lesión evidente al patrimonio del Estado.

Hecha la observación anterior, la Dirección de Responsabilidad Patrimonial, ente administrativo en lo formal y tribunal de justicia en lo material, con jurisdicción en todo el territorio nacional, estuvo a cargo de tres Magistrados, quienes debían llenar los requisitos que son necesarios para escoger a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia

Posterior a la Dirección de Responsabilidad Patrimonial, nace el Tribunal de Cuentas, creado por la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, el cual instituyó la Jurisdicción de Cuentas, el cual se encuentra en funcionamiento para juzgar en el territorio nacional las actividades de los servidores públicos y los agentes de manejo cuando la Contraloría General de la República les formule reparos por encontrarles irregularidades en cualquier estado de su manejo o al momento de la correspondiente rendición de cuentas

B. La Dirección de Responsabilidad patrimonial

Luego de la intervención militar estadounidense, del 20 de diciembre de 1989, el Gobierno del Presidente Guillermo Endara fundó la Dirección de Responsabilidad Patrimonial (DRP), dentro de la Contraloría General de la República, el 10 de febrero de 1990, con el propósito de determinar la existencia de las lesiones patrimoniales, cometidas en perjuicio del Estado y establecer la responsabilidad de sus autores, mediante el Decreto de Gabinete N°36 de 10 de febrero, con tres Magistrados, jurisdicción nacional, características diferentes y mayores atribuciones que el Tribunal de Cuentas, dirigida a conocer y decidir las causas por lesión patrimonial en perjuicio del Estado cometidas por servidores públicos o particulares

En su artículo primero establece lo siguiente

“Artículo 1 Se crea en la Contraloría General de la República la Dirección de Responsabilidad Patrimonial, con jurisdicción en todo el territorio nacional “

De tal suerte, el Decreto de Gabinete N°36 de 1990, creó dentro de la Contraloría General de la República, la Dirección de Responsabilidad Patrimonial y adoptó el procedimiento que dicha dirección debía seguir. Dicho Decreto, con valor de ley, subrogó las disposiciones de la Ley 32 de 1984, en lo referente a la Jurisdicción de Cuentas. El Marco legal que disponía el Decreto de Gabinete N°36 de 1990, vanó el contenido de lo que establecía la Ley 32 de 1984 y le reconocía características especiales al Tribunal de Cuentas

- Era un Tribunal de única instancia, con jurisdicción en todo el territorio de la República de Panamá, lo cual quedaba claramente establecido en su artículo primero de dicho Decreto de Gabinete
- La competencia de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial tenía que ver referente al juicio sobre la responsabilidad patrimonial, que no sólo los empleados y agentes de manejo pudiesen tener, sino de igual manera los Municipios, Las Juntas Comunales, empresas estatales, entidades autónomas y semiautónomas, en el país y fuera de él, pero también incluía, a los empleados y agentes de fiscalización de bienes, fondos públicos, a las personas (naturales y jurídicas) que a cualquier título se hubiesen aprovechado indebidamente de los mismos, en su beneficio o de un tercero, a las personas que hayan recibido salarios o emolumentos como servidores públicos, sin haber prestado este servicio, a las personas que hayan sido afectadas con los fondos públicos sin haber contraprestación al Estado o cuando el valor reconocido no sea proporcional al trabajo prestado, a las personas que hayan recibido títulos, valores del Estado de modo indebido y a los servidores públicos que lo hayan propiciado, lo cual queda establecido en el artículo dos

La Dirección de Responsabilidad Patrimonial podía decretar todo tipo de medidas cautelares, a fin de asegurar el resultado de los procesos de responsabilidad patrimonial

Sus decisiones podían revisadas por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, por las vías correspondientes, como lo son las Acciones de Plena Jurisdicción y las Acciones de Nulidad, todo ello de acuerdo al artículo 15 y 16

Las resoluciones de condena que fueron profendas debían ser ejecutadas por la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, mediante los trámites de la Jurisdicción Coactiva, lo cual está establecido en el artículo 16

En cuanto a la impugnación de la Resolución Final, el mencionado artículo 15 del Decreto de Gabinete N°36 de 1990, dispone que contra la resolución que decreta la responsabilidad patrimonial (Resolución de Cargos), se podía interponer el Recurso de Reconsideración, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación y cuando se trate de varios involucrados, dicho término correrá individualmente

La Resolución de Cargos profenda admitía la presentación de un Recurso de Reconsideración, es recumbible mediante Demanda Contenciosa Administrativa de Plena Jurisdicción ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia Vale la pena destacar que la interposición del Recurso de Reconsideración, no es indispensable para agotar la vía gubernativa, por lo que la Resolución Final puede ser recurrida directamente, sin necesidad de agotar el trámite de reconsideración ante el Tribunal

Cabe agregar, que el artículo 11 de este Decreto N°65 fue modificado por el artículo 1° del Decreto N°172 de 7 de junio de 1995, expedido por el Contralor General Aristides Romero, con el objeto de que las medidas precautorias, durante la etapa de investigación, fueran responsabilidad únicamente de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial, “ente especializado para atender todos los asuntos concernientes a la Jurisdicción de Cuentas” Dicho artículo 11 fue luego modificado por el Decreto N°04-LEG de 11 de enero de 2002, expedido por el Contralor General Alvin Weeden, que le permite también a este funcionario practicar las medidas precautelares durante la investigación

En esa misma línea, el artículo 15 del Decreto N°65, referente al Informe de Auditoría o al Informe de Antecedentes fue subrogado por el Decreto N°57, de 23 de febrero de 2002, y el artículo 43 fue modificado por el artículo 1° del Decreto N°197-2002, de 9 de julio de 2002, mediante el cual se le concedió el recurso de reconsideración a toda persona a quien se le ordene el reintegro inmediato en vista de lesión evidente al patrimonio del Estado

Hecha la observación anterior, la Dirección de Responsabilidad Patrimonial, ente administrativo en lo formal y tribunal de justicia en lo material, con jurisdicción en todo el territorio nacional, estuvo a cargo de tres Magistrados, quienes debían llenar los requisitos que son necesarios para escoger a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia

En efecto, la competencia estuvo asignada, fundamentalmente, para conocer las causas relacionadas con la responsabilidad ante el Estado que pudiere corresponder por los hechos irregulares cometidos en

- 1 La gestión de los empleados y los agentes de manejo de fondos y bienes públicos,
- 2 La gestión de los empleados y los agentes encargados de la fiscalización de los fondos y los bienes públicos,
- 3 La gestión de toda persona natural o jurídica que, a causa de contrato celebrado con el Estado, se dedique a la administración, la inversión, la custodia, la recaudación o la distribución de fondos o bienes públicos,
- 4 La gestión de los representantes de las instituciones, las sociedades, las asociaciones o las personas en general que reciban aportes, subsidios o auxilios económicos de las entidades públicas,
- 5 La gestión de los representantes de aquellas personas u organismos en los que tenga participación económica el Estado o las entidades públicas (empresas mixtas),
- 6 La actividad de las personas que realicen colectas públicas para fines públicos
- 7 La actividad de las personas que a cualquier título al haber tenido acceso a los fondos o los bienes públicos se hubieren aprovechado indebidamente de los mismos, en su beneficio o en beneficio de un tercero,

8 La actividad de las personas que hubieren ocupado cargos públicos, sin haber prestado los servicios al Estado y recibido salarios o emolumentos pagados con fondos públicos,

9 La actividad de las personas que, directamente o por medio de personas jurídicas, hubieren recibido beneficios en concepto de pagos realizados con fondos públicos a personas que no prestaron servicios ni brindaron la contraprestación al Estado o que el valor reconocido “guarde una desproporción notoria respecto del servicio efectivamente prestado,

10 La adquisición de títulos valores del Estado de cualquier clase de un modo indebido o haber propiciado el servidor público voluntariamente tal adquisición

El proceso de responsabilidad patrimonial experimenta dos fases, a saber: la fase de la investigación y la fase del juzgamiento

La función de investigar la realiza la Dirección de Auditoría General, la Dirección General Consular o cualquier otra Dirección de la Contraloría General de la República, en observancia de las disposiciones de Contralor General, interpretando así los auditores de esas dependencias el rol de un Fiscal en el proceso patrimonial

La función plenaria se inicia con la Resolución de Reparos, dictada por la Dirección de Responsabilidad Patrimonial. El término para aportar las pruebas documentales y presentar todos los escritos explicativos y de descargo que el

procesado estime convenientes, es de dos meses. Cuando las pruebas traten sobre hechos que por su naturaleza no consten en documentos, deberán ser aducidas dentro de los diez días hábiles. Vencidos los dos meses, comienza a correr otro término de un mes para presentar todos los alegatos, los escritos explicativos y de descargo que estime convenientes. Concluidos los tres meses, la Dirección de Responsabilidad Patrimonial resolverá el proceso. La declaración de la responsabilidad patrimonial, mediante Resolución de Cargo, admite el recurso ordinario de reconsideración.

La Dirección de Responsabilidad Patrimonial podía ordenar el cierre del expediente, cuando no existían lesiones patrimoniales en contra del Estado (irregularidades infundadas) o el cierre a favor de una o varias de las personas investigadas, por no tener vinculación con los hechos o se hubiere pagado el monto del menoscabo recibido por los bienes o los fondos del Estado, decretar la corrección, la ampliación o la complementación del expediente, o dictar la Resolución de Reparos que ordenaba el inicio del trámite para determinar y establecer la responsabilidad patrimonial de los vinculados en la investigación.

La fase plenaria empezaba con la Resolución de Reparos. Dentro del término de dos meses, siguientes a la notificación de los reparos, el procesado podrá aportar las pruebas documentales que a bien tuviere y presentar todos los escritos explicativos y de descargo que estime convenientes. Si las pruebas no las tiene en su poder podrá denunciar el despacho público en donde reposen. Cuando se trate de pruebas sobre hechos que por su naturaleza no consten en

documentos, deberán ser aducidas dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación de dichos reparos. Vencido este término, comienza a correr otro de un mes para presentar “todos los alegatos, los escritos explicativos y de descargo que estime convenientes”

Luego de vencido el término de los tres meses antes mencionado, la Dirección de Responsabilidad Patrimonial decidía la causa. La declaración de la responsabilidad patrimonial, mediante una Resolución de Cargo, admitía el recurso ordinario de Reconsideración. Esta resolución también podía ser demandada por el afectado ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en virtud de la acción Contenciosa administrativa de plena jurisdicción. Ejecutoriada la Resolución de Cargo procede su ejecución, vía jurisdicción coactiva, por parte de la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas. La absolución de cualquier procesado, expuesta mediante Resolución de Descargo, puede ser objeto de acción contenciosa administrativa de nulidad, entablada por cualquier ciudadano.

Ante las circunstancias, que el perjuicio causado al Estado o a sus instituciones fuere evidente, sin más trámite, en vez de llevar a efecto la fase plenaria, estaba facultada para ordenar el reintegro inmediato de los dineros o los bienes indebidamente apropiados. En contra de la Resolución de Reintegro cabía el recurso ordinario de Reconsideración. El reintegro también podía ser materia de la acción de lo Contencioso Administrativo de plena jurisdicción.

Vale la pena agregar, que contra la declaración de responsabilidad administrativa no cabía recurso ante la vía gubernativa y solamente podría demandarse ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia. En este caso, se suspendía el procedimiento coactivo iniciado para su ejecución. Si el fallo de la Sala Tercera confirmaba la determinación de la responsabilidad administrativa, se procedía a la retención del sueldo, se iniciaba el trámite coactivo para recaudar la multa impuesta o se proseguiría con éste. Esta resolución también podía ser impugnada por el afectado ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en virtud de la Acción Contenciosa-Administrativa de Plena Jurisdicción. La liberación de responsabilidad de cualquier procesado, a través de Resolución de Descargo, puede ser objeto de acción contencioso administrativa de nulidad, emprendida por cualquier ciudadano.

Cuando el perjuicio causado al Estado era evidente, la Dirección de Responsabilidad Patrimonial, sin más trámite, estaba autorizada para ordenar el reintegro inmediato de los dineros o los bienes ilegítimamente apropiados. En contra de la Resolución de Reintegro cabía el recurso ordinario de reconsideración y podía demandarse ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Cuando quedaba ejecutoriada la Resolución de Cargo o de Reintegro, procedía su ejecución por la jurisdicción coactiva en la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas.

C. La Jurisdicción de Cuentas en Panamá

La reforma constitucional promulgada en el 2004, instituyó la Jurisdicción de Cuentas, para juzgar en el territorio nacional las actividades de los servidores públicos y los agentes de manejo, cuando la Contraloría General de la República les formule reparos por encontrarles irregularidades en cualquier estado de su manejo o al momento de la correspondiente rendición de cuentas

Sobre la base de las condiciones anteriores, tres disposiciones constitucionales se refieren a esta Jurisdicción Especial e independiente, facultada para administrar justicia en el ámbito de la recepción, de la recaudación, del cuidado, del control, del manejo, de la aprobación, de la autorización, de la administración, de la inversión, de la disposición o de la fiscalización de los fondos o bienes públicos

Primeramente, el artículo 280, numeral 13. Está ubicado el Capítulo 3 ° (La Contraloría General de la República), del Título IX (La Hacienda Pública) cuyo texto dice que es función de la Contraloría General de la República

“Presentar para su juzgamiento, a través del Tribunal de Cuentas, las cuentas de los agentes y servidores públicos de manejo cuando surjan reparos por razón de supuestas irregularidades”

En segundo lugar, el precepto es el artículo 281, colocado en el Capítulo 4 ° de dicho Título, con la rúbrica de Tribunal de Cuentas. Dicho artículo expresa lo siguiente

“Se establece la Jurisdicción de Cuentas, con competencia y jurisdicción nacional, para juzgar las cuentas de los agentes y empleados de manejo, cuando surjan reparos de estas por supuestas irregularidades ”

El Tribunal de Cuentas se compondrá de tres Magistrados, los cuales serían designados para un periodo de diez años así uno por el Órgano Legislativo, otro por el Órgano Ejecutivo y el tercero por la Corte Suprema de Justicia. La ley determinará la creación y funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

En tercer lugar, la tercera disposición forma parte del Capítulo 2° (Disposiciones Transitorias), del Título XV (Disposiciones Finales y Transitorias) y se encuentra en el artículo 327, numeral 4, que expone claramente, que hasta tanto no se dicte y entre en vigencia la nueva Ley que regule el Tribunal de Cuentas, continuarán vigentes todas las normas y los procedimientos existentes sobre la Jurisdicción de cuentas.

En ese orden de ideas, una vez el Tribunal de Cuentas entró en función, todos los procesos que se seguían ante la Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría, pasaron a ser competencia de dicho Tribunal.

Para asegurar el nombramiento escalonado, los primeros Magistrados que conformen el Tribunal de Cuentas serán nombrados así: El designado por el Órgano Judicial, por un periodo de seis años, el designado por el Órgano Ejecutivo, por un periodo de ocho años, y el designado por el Órgano Legislativo, por un periodo de diez años.

Esta Jurisdicción decide la responsabilidad de los empleados y los agentes de manejo, a consecuencia de los reparos que formula la Contraloría General de la República, en virtud de irregularidades en perjuicio de fondos y

bienes públicos. Se integra de dos organismos: la Fiscalía de Cuentas, que investiga tales irregularidades y el Tribunal de Cuentas que determina la lesión patrimonial y la responsabilidad de los involucrados. Contra la resolución de condena cabe el Recurso de Reconsideración y luego la Acción Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción.

El Fiscal General de Cuentas, ante la absolución, puede pedir que se reconsidere o proceder con la Demanda Contencioso Administrativa de nulidad ante la Sala Tercera de la Corte Suprema. La resolución de condena se ejecuta en la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas.

Al inicio de la República de Panamá se creó dicho Tribunal para juzgar las cuentas de los empleados y los agentes de manejo, institución de singular importancia para la buena salud de las finanzas públicas, que lamentablemente desapareció a finales de la década del diez del siglo pasado, resurgió en 1984, aunque nunca fue puesta en funcionamiento y se extinguió en los primeros meses de 1990 cuando se creó la Dirección de Responsabilidad Patrimonial dentro de la Contraloría General de la República, con características diferentes y mayores atribuciones que aquel Tribunal, dirigida a conocer y decidir las causas por lesión patrimonial en perjuicio del Estado cometidas por servidores públicos o particulares.

Los principios de la nueva Jurisdicción de Cuentas se basa en los principios básicos siguientes:

1 Lucha contra la corrupción y preservación de los fondos y los bienes públicos

La Jurisdicción de Cuentas, al convertir a la Dirección de Responsabilidad Patrimonial en un Tribunal de Cuentas independiente, para surtir los procesos tendientes a determinar las lesiones patrimoniales cometidas en contra del Erario y deslindar las responsabilidades de los servidores públicos o de los particulares, que estuvieren involucrados en tales hechos

Por las consideraciones anteriores, el Tribunal de Cuentas es un instrumento jurisdiccional disuasivo y correctivo, cuya finalidad inmediata es la preservación de los fondos y de los bienes públicos, que constituyen el patrimonio de todo el pueblo panameño. Disuasivo porque contribuye a prevenir la comisión de irregularidades y a crear conciencia sobre el respeto a los haberes públicos. Es correctivo, porque cuenta con todos los dispositivos legales para el juzgamiento y la condena de todas aquellas personas, que menoscaban el patrimonio del Estado y luego hacer que se ejecute su decisión y así se recuperen los bienes y los fondos mal habidos.

2 Independencia judicial

El Tribunal de Cuentas, uno de los tres tribunales con jerarquía constitucional, está estructurado de tal forma que disfruta de independencia indiscutible tanto en su función de administrar justicia, como en sus asuntos funcionales, administrativos y presupuestarios.

Así, el Tribunal de Cuentas no será una dependencia administrativa de la Contraloría General de la República, tal como estaba previsto en la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, para el Tribunal de Cuentas creado por esta excerta legal y tal como sucede hoy con la Dirección de Responsabilidad Patrimonial, por el contrario, este Tribunal será autónomo, es decir, no formará parte de esa institución fiscalizadora ni de ninguno de los tres órganos principales del Estado el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial

3 Imparcialidad

El Tribunal de Cuentas será juez imparcial en el proceso patrimonial, dirigido a determinar la existencia de los hechos irregulares y declarar la responsabilidad de los servidores públicos y los particulares, que lesionen los caudales y los recursos estatales

La institución juzgadora estará separada de la institución fiscalizadora y de la institución investigadora. El Tribunal que se creará se desentiende de las tareas investigativas, que en la esfera administrativa corresponderán a la Contraloría General de la República y en la esfera jurisdiccional a la Fiscalía de Cuentas. Esta será una oficina pública coadyuvante y auxiliar del Tribunal, con la misión de instruir el proceso, recabar todas las pruebas a favor del Estado y ejercer la acusación pública

Las causas patrimoniales serán juzgadas al tenor de las pruebas aportadas por el Fiscal General de Cuentas y por los investigados o los procesados, o practicadas de oficio cuando hubiere asuntos que requieran esclarecimiento

4 Justicia expedita

Como en el actual proceso patrimonial, la fase de investigación no tiene términos y luego el procedimiento propiamente dicho es a veces complicado, todo esto resultado de las normas legales y reglamentarias que rigen la institución, se presentan situaciones que pudieran ser antagónicas a la justicia expedita, pregonada por la Constitución y a la seguridad jurídica, ambas pilares imprescindibles del Estado de Derecho

5 Garantía del debido proceso legal

La ley consagra claramente la garantía constitucional del debido proceso con alcance indiscutible en el juicio de cuentas. Es por ello, que los investigados o de los procesados tienen derechos a ser oídos, de modo tal que puedan defenderse debidamente mientras dure la etapa de la investigación o durante la tramitación del proceso, sea personalmente cuando se inicia la instrucción del sumario, sea a través de apoderado judicial en la fase intermedia y en la fase plenana, que estarán a cargo del Tribunal de Cuentas, organismo jurisdiccional determinado previamente por esta ley, competente, independiente e imparcial. Se garantiza el principio de la igualdad ante la ley, puesto que tanto el Fiscal General de Cuentas como los procesados gozarán de iguales derechos y oportunidades en cuanto a la posibilidad de pronunciarse, contradecir u oponerse a las pretensiones y las manifestaciones vertidas en el curso del proceso. Igualmente, se garantiza el derecho de

aportar todas las pruebas lícitas indicadas que sean pertinentes al proceso de cuentas y el derecho de contradecirlas u objetarlas

Finalmente, se instituyen los medios de impugnación dentro del propio proceso de cuentas y se abre la vía para que se acuda a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia

De acuerdo con Gozaini, al respecto señala que

“En el trámite procesal ambas partes deben tener iguales derechos y posibilidades, lo que se conoce como igualdad de armas, es decir, el equilibrio prudente entre las razones de las partes dando igual oportunidad a ellas para demostrar sus convicciones. La idea está en quitar espacio a la inferencia jurídica, sin conceder a unos lo que a otros se niega, en igualdad de circunstancias”⁵

De acuerdo con el artículo 3 de la Ley 67, la Jurisdicción de Cuentas se ejerce de manera permanente en todo el territorio nacional para juzgar las causas siguientes

- 1 Cuando surjan reparos en las cuentas que rindan los empleados de manejo ante la Contraloría General de la República, en razón de la recepción, la recaudación, la inversión o el pago de fondos públicos, o de la administración, del cuidado, de la custodia, de la autorización, de la aprobación o del control de fondos o bienes públicos
- 2 Cuando surjan reparos en las cuentas que rindan los agentes de manejo ante la Contraloría General de la República, con motivo de la recepción, la recaudación, la inversión o el pago de fondos públicos, o de la administración, del cuidado, de la custodia, de la autorización, de la aprobación o del control de fondos o bienes públicos
- 3 Cuando surjan reparos en la administración de las cuentas de los empleados y los agentes de manejo, en razón de examen, auditoría o investigación realizada por la Contraloría General de la República de oficio o en vista de información o denuncia presentada por cualquier particular o servidor público
- 4 Cuando se menoscaben o se pierdan fondos o bienes públicos por dolo, culpa o negligencia, uso ilegal o indebido de los servidores públicos o de las personas naturales o jurídicas que los reciban a cualquier título, los recauden o los paguen, o los tengan bajo su administración, su cuidado, su custodia, su

⁵GOZAINI, Osvaldo A , (1996), Teoría General del Derecho Procesal, Editora Bs As p 101

control, su distribución, su inversión, su autorización, su aprobación o su fiscalización

5 Cuando se menoscaben o se pierdan fondos o bienes públicos por dolo, culpa o negligencia, uso ilegal o indebido en empresas estatales o empresas mixtas y en todas aquellas en que tenga participación económica el Estado, una institución autónoma o semiautónoma, un municipio o una Junta Comunal

6 Cuando se menoscaben o se pierdan fondos o bienes públicos que tengan el carácter de subvenciones, subsidios, créditos, avales, donaciones, ayudas o contribuciones, y que hayan sido entregados a personas naturales o jurídicas para fines públicos

Además, es importante resaltar que

“El principio de legalidad es la columna vertebral de la actuación administrativa y por ello puede concebirse como externo al procedimiento, constituyendo simultáneamente la condición esencial para su existencia. Se determina jurídicamente por la concurrencia de cuatro condiciones que forman su contexto: 1) delimitación de su aplicación (reserva legal), 2) ordenación jerárquica de sujeción de las normas a la ley, 3) determinación de selección de normas aplicables al caso concreto, y 4) precisión de los poderes que las normas confiere a la administración. El procedimiento tiende, no solo a la protección subjetiva del recurrente, sino también a la defensa de la norma jurídica objetiva, con el fin de mantener el imperio de la legalidad y la justicia en el funcionamiento administrativo.”⁶

La publicidad

Este principio es importante en el proceso, pues interesa al proceso como manifestación exterior de sus actos. No ocupa, en este sentido, tanto el interés de las partes, como sí el acceso que tiene el público en general para conocer sus problemas internos. En el caso del Tribunal de Cuentas, tendrán acceso al proceso las partes involucradas, el Fiscal General de Cuentas y los funcionarios del Tribunal de Cuentas.

⁶DORMÍ, Roberto (1998), Derecho Administrativo, Ciudad Argentina, Ediar S.A. Bs. As. p. 895

En ese sentido, el principio de publicidad ocupa tres grandes aspectos que van desde constituirse en una garantía constitucional así como una manifestación interna y externa del propio proceso

Eduardo Couture define el principio de publicidad de la forma siguiente

“La publicidad con su consecuencia natural de la presencia del público en las audiencias judiciales, constituye el más precioso instrumento de fiscalización popular sobre la obra de los magistrados y defensores. En último término, el pueblo es el juez de los jueces. La responsabilidad de las decisiones judiciales se acrecienta en términos amplísimos si tales decisiones han de ser profundas luego de una audiencia pública de las partes y en la propia audiencia, en presencia del pueblo”⁷

Con ello, se busca que los actos realizados por el órgano jurisdiccional, se sustenten en procedimientos notorios, manifiestos y no secretos, reservados, ocultos o escondidos, es decir, que las personas involucradas en el proceso de cuentas, pueda acceder a dicha información con las salvedades de ley, ya que en todo Estado Democrático y Constitucional de Derecho, tiene que obrarse siempre con transparencia, la cual permite y promueve que las personas conozcan esos actos, sus fundamentos y los procedimientos seguidos para adoptarlos

Es por ello, que cuando se aplica el principio de publicidad en el proceso de cuentas, estamos favoreciendo la probidad, fundando la confianza de los ciudadanos que acuden a la Jurisdicción de Cuentas y garantizando su independencia

⁷COUTURE, Eduardo (1977) Fundamentos del Derecho Procesal Civil Depalma Bs As p p 192-193

D. Ventajas del Tribunal de Cuentas

- La preservación de los fondos y los bienes públicos, principio constitucional salvaguardado en nuestra Constitución Nacional, ya que el Tribunal de Cuentas es un instrumento jurisdiccional disuasivo y correctivo cuya finalidad inmediata es la preservación de los fondos y de los bienes públicos, que constituyen el patrimonio de todo el pueblo panameño. Disuasivo porque contribuye a prevenir la comisión de irregularidades y a crear conciencia sobre el respeto a los haberes públicos. Correctivo porque cuenta con todos los dispositivos legales para el juzgamiento y la condena de todas aquellas personas que menoscaben el patrimonio del Estado y luego hacer que se ejecute su decisión y así se recuperen los bienes y los fondos mal habidos.
- La lucha contra la corrupción es dentro de esta jurisdicción, obligando a perfeccionar la Jurisdicción de Cuentas al convertir a la Dirección de Responsabilidad Patrimonial en un Tribunal de Cuentas independiente, para surtir los procesos tendientes a determinar las lesiones patrimoniales cometidas en contra del Erario y deslindar las responsabilidades de los servidores públicos o de los particulares que estuvieren involucrados en tales hechos.
- La Independencia judicial del Tribunal de Cuentas, es una independencia funcional, administrativa y presupuestaria. Este Tribunal de Cuentas no será una dependencia administrativa de la Contraloría General de la

República, tal lo era el Tribunal de Cuentas creado la Ley 32, de 8 de noviembre de 1984 y lo es la Dirección de Responsabilidad Patrimonial, este Tribunal será autónomo, es decir, no formará parte de esa institución fiscalizadora ni de ninguno de los tres órganos principales del Estado el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial

- La Imparcialidad del Tribunal de Cuentas en el proceso patrimonial está dirigida a determinar la existencia de los hechos irregulares y declarar la responsabilidad de los servidores públicos y los particulares que lesionen los caudales y los recursos estatales. La institución juzgadora estará separada de la institución fiscalizadora y de la institución investigadora. El Tribunal que se creará se desentiende de las tareas investigativas, que en la esfera administrativa corresponderán a la Contraloría General de la República y en la esfera jurisdiccional a la Fiscalía de Cuentas. Esta Fiscalía será una oficina pública coadyuvante y auxiliar del Tribunal, con la misión de instruir el proceso, recabar todas las pruebas a favor del Estado y ejercer la acusación pública.
- La Justicia es expedita, ya que en esta jurisdicción el proceso patrimonial de la nueva Jurisdicción de Cuentas tiene como intención la celeridad de la investigación, sin sacrificar la labor efectiva del Fiscal General de Cuentas, la celeridad del proceso y la celeridad de la decisión, sin sacrificar la búsqueda de la verdad material.

- Se garantiza el debido proceso legal. Se consagra claramente la garantía constitucional del debido proceso con alcance indiscutible en el juicio de cuentas. En efecto, se establece el derecho elemental de los investigados o de los procesados a ser oídos, de modo tal que puedan defenderse debidamente mientras dure la etapa de la investigación o durante la tramitación del proceso, sea personalmente cuando se inicia la instrucción del sumario, sea a través de apoderado judicial en la fase intermedia y en la fase plenaria, que estarán a cargo del Tribunal de Cuentas.
- Se garantiza el principio de la igualdad ante la ley, puesto que tanto el Fiscal General de Cuentas como los procesados gozarán de iguales derechos y oportunidades en cuanto a la posibilidad de pronunciarse, contradecir u oponerse a las pretensiones y las manifestaciones vertidas en el curso del proceso. Igualmente, se garantiza el derecho de aportar todas las pruebas lícitas indicadas que sean pertinentes al proceso de cuentas y el derecho de contradecirlas u objetarlas.
- Se instituyen los medios de impugnación dentro del propio proceso de cuentas y se abre la vía para que se acuda a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, mediante acción Contencioso Administrativa, en proceso separado, para demandar la decisión del Tribunal de Cuentas.
- La Jurisdicción de Cuentas se ejercerá de manera permanente en todo el territorio nacional y su esfera de competencia comprenderá el juzgamiento por las irregularidades, que impliquen apropiación, pérdida o

menoscabo de los fondos y los bienes públicos, en vista de acciones u omisiones de todos aquellos servidores públicos o particulares que, en su caso, los reciban, los recauden, los manejen, los inviertan, los paguen, los administren, los cuiden, los custodien o los controlen, los aprueben, los autancen, los paguen o los fiscalicen. Se advierte que la competencia versa en torno a las conductas irregulares de los empleados (servidores públicos) y los agentes de manejo (particulares). Sin embargo, se advierte del mismo modo que se amplía la noción tradicional del Código Fiscal vigente refrendo al empleado de manejo y al agente de manejo. Para este instrumento legal, en su artículo (art. 1089), los empleados o los agentes de manejo son las personas que reciban, cuiden, custodien o paguen fondos públicos. En cambio, la nueva norma, aparte de recoger las actividades relativas a recibir, cuidar, custodiar o pagar fondos estatales, abarca otras que implican otros verbos rectores, a saber recaudar, manejar, invertir, administrar, controlar, aprobar, autorizar e incluso fiscalizar. La utilización del verbo fiscalizar permite el juzgamiento de los auditores internos y los auditores de la máxima entidad fiscalizadora del país. Todas las actividades giran alrededor no solo de los fondos públicos, sino también de los bienes públicos.

- La Jurisdicción de Cuentas es una jurisdicción especializada, pues está creada por la Constitución para conocer y decidir exclusivamente las causas en contra de los servidores públicos y los agentes de manejo que

hubieren cometido lesión en perjuicio de los fondos, los bienes, los arbitrios y los valores de la Nación

- La Jurisdicción de Cuentas busca para el Estado el resarcimiento de los daños y los perjuicios que le fueron producidos por la actividad irregular del funcionario público o del particular causante de lesión patrimonial
- La acción estatal es de naturaleza pública, en representación de toda la sociedad, por eso, su tramitación demanda un proceso y unos procedimientos especiales, así como reglas específicas de todo orden
- Mientras que la acción de cuentas ejercida por el Estado se cobija en la normativa del Derecho Público, la acción de reparación entre los particulares se fundamenta en la preceptiva del Derecho Civil, disciplina del Derecho Privado, por lo tanto es un ente jurisdiccional y no admirativo, pues su condición de jurisdiccionalidad, es una condición *sine cuanon*⁸, para comprobar que este tribunal es un ente jurisdiccional
- Los intereses que defiende la acción patrimonial del Estado son públicos, contrario a los intereses defendidos por la acción civil, que son estrictamente privados
- El Tribunal de Cuentas tampoco estará subordinado al Órgano Legislativo, al Órgano Ejecutivo o al Órgano Judicial. El hecho de que cada uno de estos Órganos nombre a un Magistrado no le resta

⁸*sine cuanon* Locución latina que significa *sin la cual no* y se usa para referirse a condiciones o elementos indispensables, requisitos absolutos, etc

autonomía y libertad al Tribunal y menos cuando la designación -previo cumplimiento de los mismos requisitos exigidos a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia-, será de carácter escalonado, lo cual se deriva de la Constitución Nacional cuando indica que los primeros nombramientos se harán por diez años (Asamblea Nacional), ocho años (Órgano Ejecutivo) y seis años (Órgano Judicial)

- El Tribunal de Cuentas es uno de los tres tribunales que experimentan mención expresa en la Carta Magna. Los otros altos tribunales de factura constitucional son la Corte Suprema de Justicia y el Tribunal Electoral y al igual que ellos gozará de los tres tipos de independencia administrativa, presupuestaria y funcional
- Panamá, con este Tribunal de Cuentas, da otro paso en la dirección del cumplimiento de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, cuyas normas requieren autoridades especializadas e independientes en esta lucha mundial. El artículo 36 de este instrumento internacional dispone: "Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, se cerciorará de que dispone de uno o más órganos o personas especializadas en la lucha contra la corrupción mediante la aplicación coercitiva de la ley. Ese órgano u órganos o esas personas gozarán de independencia necesaria, conforme a los principios fundamentales del ordenamiento jurídico del Estado Parte, para que puedan desempeñar sus funciones con eficacia y sin presiones

indebidas. Deberá proporcionarse a esas personas o al personal de ese órgano u órganos formación adecuada y recursos suficientes para el desempeño de sus funciones”

- Esta condición intrínseca de jurisdiccionalidad, hace que el Tribunal de Cuentas de Panamá, instituido por la reforma constitucional, es un órgano de jurisdicción especializada, de la novedosa Jurisdicción de Cuentas, al cual se le despoja de los ribetes administrativos, en cuanto a su organización, en cuanto a sus resoluciones y en cuanto a las acciones impugnativas, y se integra de una magistratura con todos los perfiles de un tribunal judicial, sin ser componente del Órgano Judicial
- El Tribunal de Cuentas de Panamá fue instituido por la reforma constitucional, es un órgano de jurisdicción especializada, de la novedosa Jurisdicción de Cuentas, al cual se le despoja de los ribetes administrativos, en cuanto a su organización, en cuanto a sus resoluciones y en cuanto a las acciones impugnativas, y se integra de una magistratura con todos los perfiles de un tribunal judicial, sin ser componente del Órgano Judicial
- En la actual Jurisdicción de Cuentas, los conflictos son de carácter jurídico
- Las personas como particulares se presentan ante esta jurisdicción
- El Tribunal de Cuentas tiene administración y jurisdicción esquemática

- Se creó el Tribunal de Cuentas, porque se justificó su creación, ya que la DRP, era una dependencia dentro de la Contraloría, lo cual lo hacía menos eficiente
- El Tribunal de Cuentas mejora la cultura disuasiva de la sociedad
- Respondió a una necesidad urgente de controlar recuperar los fondos estatales que se perdían en malos manejos de las instituciones estatales
- Se exige responsabilidad patrimonial
- Es un proceso ágil y mucho más rápido que el de la DRP
- El órgano Ejecutivo no puede cobrar cuentas
- El proceso de cuentas es creado y regulado por el Estado en ejercicio de una potestad pública que se traduce a la potestad jurisdiccional
- Soluciona con controversias entre particulares
- Es imparcial
- El fin de este proceso judicial es resolver el conflicto de pretensiones
- Imparcialidad del juez
- Proceso iniciado a solicitud de parte
- Cuida intereses de las partes
- La Cosa juzgada, que es exclusivo de los actos jurisdiccionales

- Medios de impugnación distintos a los del procedimiento administrativo
- Procedimiento administrativo es una actividad constante de la administración
- Cuida intereses propios
- Desarrollado por la administración que en todo momento decide
- Proceso iniciado de oficio por la administración
- Es un medio no un fin
- El artículo 206, numeral dos de la Constitución Nacional, estaba antes de la incorporar a dicha constitución los artículos 280 y 281 de la Carta Magna Panameña, pero estos fueron aprobados posteriormente al primer artículo mencionado, adquiriendo esta supremacía jurídica por su posteridad

E. Desventajas del Tribunal de Cuentas

- El Tribunal de Cuentas es un ente administrativo, dado que de acuerdo a lo establecido en la Constitución Nacional en el artículo 206, numeral dos, tiene su fundamento primordial que sustenta dicha condición administrativa, basado en los fundamentos siguientes
- Abona a su condición de institución administrativa la circunstancia de que los actos de la Dirección Responsabilidad Patrimonial son impugnables a través de acción Contencioso Administrativa ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia. Así, cualquier Resolución de Reintegro o Resolución de Cargo puede ser demandada mediante la acción contencioso administrativa de plena jurisdicción, mientras que cualquiera Resolución de Descargo es susceptible de demanda contencioso administrativa de nulidad
- El ejercicio jurisdiccional patrimonial se ejercita en la rama administrativa por conducto de dicha Dirección y el ataque a sus resoluciones se surte por la jurisdicción que atañe exclusivamente a los asuntos contenciosos de la Administración Pública, considerada en un sentido lato
- En el caso de la DRP, este mismo fallo de nuestra más alta corporación de justicia expresa que se trata de una Dirección de la Contraloría General la cual funciona como un Tribunal Fiscal, “más propiamente un Tribunal de Cuentas” Como es una Dirección, sus “actos son de carácter

administrativo, pero dentro del subsistema especial de justicia fiscal” y, por ende, impugnables ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo

- En el caso de la DRP, este mismo fallo de nuestra más alta corporación de justicia expresa que se trata de una Dirección de la Contraloría General la cual funciona como un Tribunal Fiscal, “más propiamente un Tribunal de Cuentas” Como es una Dirección, sus “actos son de carácter administrativo, pero dentro del subsistema especial de justicia fiscal” y, por ende, impugnables ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo
- En ese mismo sentido Heriberto Araúz, manifiesta que la naturaleza jurídica del acto emitido por la Dirección de Responsabilidad Patrimonial, que actualmente es el Tribunal de Cuentas, dejando claramente que ejerce funciones y ello es un acto administrativo, por ende estas decisiones no tienen carácter jurisdiccional, a diferencia de lo que se estableció una vez en la ley 32 de 1984, el cual a tenor expresa lo siguiente

“Artículo 71 La función ejercida por los Juzgados y Tribunales de Cuentas se consideran, para todos los efectos legales, como si fueran ejercidas por un Tribunal Judicial y las decisiones que emitan tendrán carácter jurisdiccional Las decisiones de segunda instancia serán recurribles en casación ante la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con lo que al efecto dispone el Código Judicial ”

Este concepto anterior sugiere que tiene carácter jurisdiccional y por ello eran recurribles en casación ante la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia

6 Dadas las circunstancias anteriores el Decreto de Gabinete N°36 de 1990, al igual que en el fallo de la Corte Suprema de Justicia de 7 de febrero de 1992, que cambió radicalmente la orientación de los Tribunales de Cuentas que se describían en la Ley 32 de 1984, dándole a la DRP un carácter administrativo. En consecuencia, la naturaleza de estos actos es administrativa porque está dentro del sistema especial de justicia fiscal. Pero de igual forma este acto tiene naturaleza jurisdiccional, ya que no es más que la manifestación judicial de administrar justicia, en este caso la jurisdicción de cuentas es independiente, siendo básicamente un acto administrativo jurisdiccional. Siendo un ejemplo claro que la DRP es un ente administrativo con funciones jurisdiccionales, es un tribunal sui generis, es decir de naturaleza fiscal, sus actos no son jurisdiccionales, como si lo eran cuando regía lo dispuesto en la Ley 32 de 1984. Además de ejercer justicia administrativa, ya que hay un interés público que garantizar, defendiendo los bienes del patrimonio del Estado Panameño. Como ya mencionamos contra sus decisiones plenarios no cabe recurso de apelación, pues es un organismo con jurisdicción nacional. Solo procede el recurso de reconsideración.

F. Fundamentos Jurisdiccionales del Tribunal de Cuentas

- 1 La nueva Jurisdicción de Cuentas se desarrolla mediante la Ley 67, de 14 de noviembre de 2008, modificada por la Ley 81, de 22 de octubre de 2013, que responde a las normas contenidas en los artículos 280, numeral 13, 281, 304 y 327, numeral 4, de la Constitución Política y cuyos aspectos más relevantes son la organización de la Jurisdicción de Cuentas, la creación del Tribunal de Cuentas y de la Fiscalía de Cuentas, así como la disposición de un proceso de cuentas ágil y eficaz
- 2 La primera norma (artículo 280, numeral 13), está ubicada en el Capítulo 3 ° (La Contraloría General de la República), del Título IX (La Hacienda Pública) cuyo texto indica que es función de la Contraloría General de la República

“Presentar para su juzgamiento, a través del Tribunal de Cuentas, las cuentas de los agentes y servidores públicos de manejo cuando surjan reparos por razón de supuestas irregularidades”
- 3 Otras disposiciones están insertadas en el Capítulo 4 ° de dicho Título, bajo la indicación de Tribunal de Cuentas. En tal sentido, el artículo 281 expresa lo siguiente

“Se establece la Jurisdicción de Cuentas, con competencia y jurisdicción nacional, para juzgar las cuentas de los agentes y empleados de manejo, cuando surjan reparos de estas por supuestas irregularidades. La ley determinará la creación y funcionamiento del Tribunal de Cuentas”
- 4 El artículo 304 pertenece al Capítulo 2 ° (Principios Básicos de la Administración de Personal), del Título XI (Los Servidores Públicos) y se

refiere a que los Magistrados del Tribunal de Cuentas, entre otros altos funcionarios, deben presentar al inicio y al término de sus funciones una declaración jurada de su estado patrimonial, la cual deberá ser mediante escritura pública, en un término de diez días hábiles a partir de la toma de posesión del cargo y diez días hábiles a partir de su separación

- 5 Las últimas disposiciones (artículo 327, numeral 4) forman parte del Capítulo 2 ° (Disposiciones Transitorias), del Título XV (Disposiciones Finales y Transitorias) y exponen "Hasta tanto no se dicte y entre en vigencia la nueva Ley que regule el Tribunal de Cuentas, continuarán vigentes todas las normas y los procedimientos existentes sobre la Jurisdicción de Cuentas
- 6 Una vez el Tribunal de Cuentas empezó a llevar a cabo sus funciones, todos los procesos que se siguen ante la Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría, pasarán a ser competencia de dicho Tribunal de Cuentas
- 7 La Ley 32, de 8 de agosto de 1984, por la cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, el Decreto de Gabinete N°36, de 10 de febrero de 1990, por el cual se crea dentro de la Contraloría General de la República la Dirección de Responsabilidad Patrimonial y se adopta su procedimiento
- 8 El Decreto N°65, de 23 de marzo de 1990, por el cual, se crea el Reglamento de Determinación de Responsabilidades, la jurisprudencia

del Pleno de la Corte Suprema de Justicia en materia de acción de amparo de garantías constitucionales y de inconstitucionalidad, así como de la Sala Tercera en materia de Acción Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción

9 La Jurisprudencia de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial

10 La preservación de los fondos y los bienes públicos, principio constitucional salvaguardado en nuestra Constitución Nacional, puesto que, el Tribunal de Cuentas es un instrumento jurisdiccional disuasivo y correctivo, cuya finalidad inmediata es la preservación de los fondos y de los bienes públicos, que constituyen el patrimonio de todo el pueblo panameño. Es disuasivo porque contribuye a prevenir la comisión de irregularidades y a crear conciencia sobre el respeto a los haberes públicos. En el aspecto correctivo, el Tribunal de Cuentas tiene esta particularidad porque cuenta con todos los dispositivos legales para el juzgamiento y la condena de todas aquellas personas, que menoscaben el patrimonio del Estado y luego hacer que se ejecute su decisión y así se recuperen los bienes y los fondos mal habidos.

11 La lucha contra la corrupción dentro de esta jurisdicción, obliga a perfeccionar la Jurisdicción de Cuentas, al convertir a la Dirección de Responsabilidad Patrimonial en un Tribunal de Cuentas independiente para surtir los procesos tendientes a determinar las lesiones patrimoniales cometidas en contra del Erario y deslindar las responsabilidades de los

servidores públicos o de los particulares que estuvieren involucrados en tales hechos.

12. La Independencia judicial del Tribunal de Cuentas es una independencia funcional, administrativa y presupuestaria. Este Tribunal de Cuentas no será una dependencia administrativa de la Contraloría General de la República, tal cual lo era el Tribunal de Cuentas, creando la Ley 32, de 8 de noviembre de 1984 y lo es la Dirección de Responsabilidad Patrimonial; este Tribunal será autónomo, es decir, no formará parte de esa institución fiscalizadora ni de ninguno de los tres órganos principales del Estado: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.

13. En el Derecho Comparado, el hermano país, España establece lo siguiente:

“En un sentido general, por «Jurisdicción del Tribunal de Cuentas» cabe entender el conjunto de funciones que, por imperativo legal, ha de desarrollar. Es decir, como puntualiza el artículo 2º de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, tanto «la fiscalización externa, permanente y consuntiva de la actividad económico-financiera del sector público» como «el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos». Esta es la significación que utiliza la Ley cuando, en su artículo 1º, afirma que el Tribunal de Cuentas es único en su orden y que extiende «su jurisdicción» a todo el territorio nacional. Incluso de esta acepción genérica, comprensiva también de la función fiscalizadora, cabe predicar notas que, inicialmente, solo convienen al enjuiciamiento contable (art. 17 de la Ley)”.⁹

“El Tribunal de Cuentas y Tribunal Supremo-independientes y predeterminados por la ley y que tiene por objeto la aplicación de las leyes a supuestos de responsabilidad contable, juzgado y haciendo ejecutar lo

⁹<file:///C:/Users/fsaavedra/Downloads/Dialnet-LasNormasYLaJurisdiccionI-2529892.pdf>
(consultado el día 31 de julio de 2014, a las 1:36 p.m)

juzgado de modo irrevocable y satisfaciendo o denegando pretensiones deducidas respecto de la mencionada responsabilidad" ¹⁰

"Y acaba concluyendo que el enjuiciamiento de las responsabilidades contables, con las perspectivas que proporciona la nueva Ley Orgánica de 12 de mayo de 1982, ha dado lugar a un auténtico orden jurisdiccional nuevo, entroncado en la estructura general de Poder Judicial por medio de los recursos de casación y revisión, aún cuando orgánicamente no depende de éste, sino del Poder Legislativo" ¹¹

"En el mismo sentido, Mendizábal Allende afirma que el Tribunal de Cuentas es un órgano auténticamente jurisdiccional, judicial mejor, para evitar los equívocos que suele producir la expresión "jurisdicción administrativa", si se recuerda que algunos autores hablan de funciones jurisdiccionales de la Administración" ¹²

"y termina calificando a la jurisdicción contable como una jurisdicción ordinaria pero especializada por función de materia, de tal forma que sería una especialidad más, al lado de la Civil, Penal, Contencioso-Administrativa y social, conclusión que sustenta en la aplicación de los recursos de casación y de revisión contra las resoluciones del Tribunal" ¹³

14 La Imparcialidad del Tribunal de Cuentas en el proceso patrimonial, está dirigida a determinar la existencia de los hechos irregulares y declarar la responsabilidad de los servidores públicos y los particulares que lesionen los caudales y los recursos estatales. La institución juzgadora estará separada de la institución fiscalizadora y de la institución investigadora. El Tribunal de Cuentas no llevará a cabo las tareas investigativas, que en la esfera administrativa corresponderán a la Contraloría General de la República y en la esfera jurisdiccional a la Fiscalía de Cuentas. Esta

¹⁰SALA SÁNCHEZ, Pascual (1983), {Las responsabilidades contables y su enjuiciamiento en la nueva Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de España} **Revista Española de Derecho Administrativo**, número 139, p 523

¹¹Ibidem, p 541

¹²DE MENDIZABAL ALLENDE, Rafael (1982), {La función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas}, dentro de la obra colectiva **El Tribunal de Cuentas de España**, editorial Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, Tomo I, p 101

¹³LOZANO, Jorge (1993), {Una aproximación al estudio de la naturaleza jurisdiccional del Tribunal de Cuentas}, **Boletín del Ministerio de Justicia de 5-IV-1993**, número 1667, p p 1797 y 1798

Fiscalía será una oficina pública coadyuvante y auxiliar del Tribunal, con la misión de instruir el proceso, recabar todas las pruebas a favor del Estado y ejercer la acusación pública

15 La Justicia es expedita, ya que en esta jurisdicción el proceso patrimonial de la nueva Jurisdicción de Cuentas tiene como intención la celeridad de la investigación, sin sacrificar la labor efectiva del Fiscal General de Cuentas, la celeridad del proceso y la celeridad de la decisión, sin sacrificar la búsqueda de la verdad material

16 Se garantiza el debido proceso legal. Se consagra claramente la garantía constitucional del debido proceso, con alcance indiscutible en el juicio de cuentas. En efecto, se establece el derecho elemental de los investigados o de los procesados a ser oídos, de modo tal que puedan defenderse debidamente mientras dure la etapa de la investigación o durante la tramitación del proceso, sea personalmente cuando se inicia la instrucción del sumario, sea a través de apoderado judicial en la fase intermedia y en la fase plenaria, que estarán a cargo del Tribunal de Cuentas

17 Se garantiza el principio de la igualdad ante la ley, puesto que tanto el Fiscal General de Cuentas, como los procesados gozarán de iguales derechos y oportunidades en cuanto a la posibilidad de pronunciarse, contradecir u oponerse a las pretensiones y las manifestaciones vertidas en el curso del proceso. Igualmente, se garantiza el derecho de aportar

todas las pruebas lícitas indicadas que sean pertinentes al proceso de cuentas y el derecho de contradecirlas u objetarlas

18 Se instituyen los medios de impugnación dentro del propio proceso de cuentas y se abre la vía para que se acuda a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, mediante la Acción Contencioso Administrativa, en proceso separado, para demandar la decisión del Tribunal de Cuentas

19 La Jurisdicción de Cuentas se ejercerá de manera permanente en todo el territorio nacional y su esfera de competencia comprenderá el juzgamiento por las irregularidades, que impliquen apropiación, pérdida o menoscabo de los fondos y los bienes públicos, en vista de acciones u omisiones de todos aquellos servidores públicos o particulares que, en su caso, los reciban, los recauden, los manejen, los inviertan, los paguen, los administren, los cuiden, los custodien o los controlen, los aprueben, los autoricen, los paguen o los fiscalicen. Se advierte que la competencia versa en torno a las conductas irregulares de los empleados (servidores públicos) y los agentes de manejo (particulares). Sin embargo, se advierte del mismo modo que se amplía la noción tradicional del Código Fiscal vigente, refrendo al empleado de manejo y al agente de manejo. Para este instrumento legal, en su artículo (art 1089), los empleados o los agentes de manejo son las personas que reciban, cuiden, custodien o paguen fondos públicos. En cambio, la nueva norma, aparte de recoger las actividades relativas a recibir, cuidar, custodiar o pagar fondos estatales,

abarca otras que implican otros verbos rectores, a saber recaudar, manejar, invertir, administrar, controlar, aprobar, autorizar e incluso fiscalizar. La utilización del verbo fiscalizar permite el juzgamiento de los auditores internos y los auditores de la máxima entidad fiscalizadora del país. Todas las actividades giran alrededor no solo de los fondos públicos, sino también de los bienes públicos.

20 De acuerdo con la Ley, la Jurisdicción de Cuentas se ejerce de manera permanente en todo el territorio nacional para juzgar las causas siguientes:

- 1 Cuando surjan reparos en las cuentas que rinden los empleados de manejo ante la Contraloría General de la República, en razón de la recepción, la recaudación, la inversión o el pago de fondos públicos, o de la administración, del cuidado, de la custodia, de la autorización, de la aprobación o del control de fondos o bienes públicos.
- 2 Cuando surjan reparos en las cuentas que rinden los agentes de manejo ante la Contraloría General de la República, con motivo de la recepción, la recaudación, la inversión o el pago de fondos públicos, o de la administración, del cuidado, de la custodia, de la autorización, de la aprobación o del control de fondos o bienes públicos.
- 3 Cuando surjan reparos en la administración de las cuentas de los empleados y los agentes de manejo, en razón de examen, auditoría o investigación realizada por la Contraloría General de la República de oficio o

en vista de información o denuncia presentada por cualquier particular o servidor público

4 Por menoscabo o pérdida, mediante dolo, culpa o negligencia, o por uso ilegal o indebido de fondos o bienes públicos recibidos, recaudados, pagados o confiados a la administración, cuidado, custodia, control, distribución, inversión, autorización, aprobación o fiscalización de un servidor público

5 Por menoscabo o pérdida de fondos o bienes públicos, mediante dolo, culpa o negligencia, o por uso ilegal o indebido de dichos fondos o bienes, en una empresa estatal o mixta o en cualquier empresa en la que tenga participación económica el Estado o una institución autónoma o semiautónoma, municipio o junta comunal

6 Por menoscabo o pérdida, mediante dolo, culpa o negligencia, o por uso ilegal o indebido de fondos o bienes públicos recibidos, recaudados, manejados o confiados a la administración, inversión, custodia, cuidado, control, aprobación, autorización o pago de una persona natural o jurídica

21 La protección de la Hacienda Pública está integrada por los bienes, los dineros y los derechos que pertenecen al Estado panameño y que son indispensables para que el Gobierno Nacional pueda llevar a feliz término los planes y los programas, que nos conduzcan por los caminos dirigidos a acabar con la pobreza, liquidar la miseria y proscribir la marginalidad, de modo tal que cada panameño esté en condiciones de vivir una vida digna

y decorosa y así nuestro país pueda alcanzar cimas de bienestar y altos niveles de desarrollo económico y social

22 La Hacienda Pública debe ser protegida y defendida por todas las instituciones del Estado y sus servidores, al igual que por toda la sociedad. La fiscalización para evitar su pérdida o menoscabo debe provenir tanto de cada uno de los ciudadanos, como de los establecimientos estatales, es por ello que, intrínsecamente, la misión constitucional del Tribunal de Cuentas es la de fiscalizar la Hacienda Pública. Por lo tanto, debe adoptar las medidas orientadas a preservar los fondos y bienes públicos que la conforman, a cerciorarse que éstos se utilicen correctamente, según lo indicado por la ley o los reglamentos y a iniciar las acciones judiciales enderezadas a recuperar los que han sido despojados al Estado, lo cual es llevado a cabo por la Acción de Cuentas, ejercida por el Tribunal de Cuentas en Panamá.

23 La Jurisdicción de Cuentas es una jurisdicción especializada, pues está creada por la Constitución para conocer y decidir exclusivamente las causas en contra de los servidores públicos y los agentes de manejo que hubieren cometido lesión en perjuicio de los fondos, los bienes, los arbitrios y los valores de la Nación.

24 La Jurisdicción de Cuentas busca para el Estado el resarcimiento de los daños y los perjuicios que le fueron producidos por la actividad irregular del funcionario público o del particular causante de lesión patrimonial.

- 25 La acción estatal es de naturaleza pública, en representación de toda la sociedad, por eso, su tramitación demanda un proceso y unos procedimientos especiales, así como reglas específicas de todo orden
- 26 Mientras que la acción de cuentas es ejercida por el Estado, por ende, se cobija en la normativa del Derecho Público, la acción de reparación entre los particulares se fundamenta en la preceptiva del Derecho Civil, disciplina del Derecho Privado, por lo tanto, el Tribunal de Cuentas es un ente jurisdiccional y no admirativo, pues su condición de jurisdiccionalidad, es una *conditio sine qua non*¹⁴, para comprobar que este tribunal es un ente jurisdiccional
- 27 Los intereses que defiende la acción patrimonial del Estado son públicos, contrano a los intereses defendidos por la acción civil, que son estrictamente privados. En consecuencia, sería contrano a esta naturaleza que dicha reparación se ensayara por medio de la Jurisdicción Civil, Jurisdicción ordinaria, reservada para dirimir las controversias suscitadas entre los sujetos del Derecho Privado
- 28 La Constitución Nacional únicamente hace referencia explícita a un organismo de la Jurisdicción de Cuentas. En efecto, solo el Tribunal de Cuentas encuentra carta de ciudadanía en el texto de la Ley Fundamental de la República. No obstante, es obvio que al instituirse en la norma

¹⁴*Conditio sine qua non* o *condicio sine qua non* es una locución latina, originalmente utilizada como término legal para decir "condición sin la cual no". Se refiere a una acción, condición o ingrediente necesario y esencial de carácter más bien obligatorio, para que algo sea posible y funcione correctamente.

suprema esta jurisdicción especializada, es perfectamente posible que la ley correspondiente constituya otros órganos como sería el caso de la Fiscalía de Cuentas, es por ello que la Contraloría General de la República llevaría a cabo la investigación, el examen o el auditorio de carácter administrativo, utilizando las reglas de la Ley 32, de 8 de noviembre de 1984, es decir, la Contraloría General tendrá una tarea titánica, como la tiene actualmente, de descubrir e investigar las irregularidades que afecten fondos y bienes estatales. La Fiscalía General de Cuentas realizaría la investigación jurisdiccional, como lo hace el Ministerio Público en los casos penales, en conformidad con la ley que al efecto se dicte y el Tribunal de Cuentas decidiría el mérito o el fondo de esa investigación, basado también en esta ley

29 Esta es una jurisdicción propia y privativa en su materia, que tiene jurisdicción en todo el territorio nacional. El Tribunal de Cuentas, entonces no dependerá de la Contraloría General de la República, saliendo de la esfera administrativa y desde el instante de su fundación con motivo de su preceptiva, tiene la visión de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial. Explicando claramente, que sí goza de independencia funcional.

30 El Tribunal de Cuentas tampoco estará subordinado al Órgano Legislativo, al Órgano Ejecutivo o al Órgano Judicial. El hecho de que cada uno de estos Órganos nombre a un Magistrado, no le resta autonomía y libertad al Tribunal y menos cuando la designación se dio

previo cumplimiento de los mismos requisitos exigidos a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia

31 El Tribunal de Cuentas es uno de los tres tribunales que expenmentan mención expresa en la Carta Magna. Los otros altos tribunales de factura constitucional son la Corte Suprema de Justicia y el Tnbunal Electoral y al igual que ellos gozará de los tres tipos de independencia administrativa, presupuestana y funcional

32 Panamá, con este Tribunal de Cuentas, da otro paso en la dirección del cumplimiento de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, cuyas normas requieren autondades especializadas e independientes en esta lucha mundial. El artículo 36 de este instrumento internacional dispone

“Cada Estado Parte, de conformidad con los pncipios fundamentales de su ordenamiento jurídico, se cerciorará de que dispone de uno o más órganos o personas especializadas en la lucha contra la corrupción mediante la aplicación coercitiva de la ley. Ese órgano u órganos o esas personas gozarán de independencia necesana, conforme a los pncipios fundamentales del ordenamiento jurídico del Estado Parte, para que puedan desempeñar sus funciones con eficacia y sin presiones indebidas. Deberá proporcionarse a esas personas o al personal de ese órgano u órganos formación adecuada y recursos suficientes para el desempeño de sus funciones”

33 Esta condición intrínseca de jurisdiccionalidad, hace que el Tribunal de Cuentas de Panamá, instituido por la reforma constitucional, es un órgano de jurisdicción especializada, de la novedosa Junsdicción de Cuentas, al cual se le despoja de los ribetes administrativos, en cuanto a su organización, en cuanto a sus resoluciones y en cuanto a las acciones

impugnativas y se integra de una magistratura con todos los perfiles de un Tribunal Judicial, sin ser componente del Órgano Judicial.

34. Es de única instancia y sus sentencias estarán sujetas únicamente al recurso ordinario de reconsideración ante el propio Tribunal y al recurso extraordinario de casación en determinados supuestos; y además al control constitucional derivado de la acción de inconstitucionalidad y de la acción de amparo de garantías constitucionales.

35. El artículo 281 de la Constitución Nacional indica que, la Jurisdicción de Cuentas se establece con jurisdicción y competencia nacional para juzgar las cuentas de los agentes y empleados de manejo, cuando surjan reparos de estas por supuestas irregularidades. Esto significa en realidad, que el Tribunal de Cuentas tendrá jurisdicción y competencia en toda la geografía panameña. En otros términos, el empleo de la palabra jurisdicción implica que la facultad de administrar justicia en todos los confines de la República en el tema del patrimonio público corresponde exclusivamente a esta Jurisdicción, que se ejercerá a través del organismo creado para este propósito, en este caso el Tribunal de Cuentas. La utilización de la locución competencia lleva a comprender que esa facultad de administrar justicia, de índole privativa, encierra todas las causas que, por supuestas irregularidades, se instruyan en contra de los servidores públicos o agentes que reciban, recauden, manejen, administren, inviertan, custodien, cuiden, controlen, aprueben, autoricen,

paguen o fiscalicen fondos o bienes públicos para establecer la existencia de las lesiones patrimoniales cometidas en perjuicio del Estado y deslindar las responsabilidades.

36. El precepto constitucional, expresamente limita el debido proceso a los negocios penales, administrativos, policivos o disciplinarios; sin embargo, la doctrina de nuestra Corte Suprema de Justicia desde 1979, ha sido pacífica, en el sentido de que, tiene aplicación en todo tipo de pleito, aunque ello no se diga explícitamente en dicho artículo 32. El fundamento de esta doctrina se encuentra en el artículo 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en el artículo 8 de la Convención Americana de los Derechos Humanos que incluye a los procesos civiles, laborales, fiscales o “de cualquier otro carácter”.

37. Así, el artículo 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos indica que:

“Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal”.

38. Por su lado, el artículo 8 de la Convención Americana de los Derechos Humanos (Ley 15 de 28 de octubre de 1977), ratificada por nuestro país y que desde la década del noventa del siglo pasado, de acuerdo con el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, constituye parte del Bloque de Constitucionalidad, en lo pertinente dispone:

"Art 8-1 Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la substanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter"

39 No cabe duda entonces que en la nueva Jurisdicción de Cuentas tendrá plena vigencia el principio del debido proceso

40 Según el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, los elementos básicos de la garantía son

- 1 El derecho a ser juzgado por Tribunal competente, previamente establecido,**
- 2 El derecho a que ese juzgamiento se realice conforme al trámite legal, y,**
- 3 El derecho a que, durante su juzgamiento, se permita al imputado el ejercicio de todas las garantías para su adecuada defensa**

41 También para el Pleno de la Corte Suprema el ejercicio de una adecuada y efectiva defensa del procesado, enlaza con los derechos siguientes derecho a ser oído, derecho a ser notificado debidamente, derecho a presentar pruebas o contradecir las pruebas aportadas, el derecho de hacer uso de los medios de impugnación contra las resoluciones judiciales, derecho a que las resoluciones del Juez sean motivadas, derecho a que no se surta un proceso no disciplinado mediante ley, derecho a que el trámite del proceso se apegue a la regulación indicada por la ley, derecho a que no se pretermita ninguna instancia, derecho a

que la sentencia no sea arbitraria y derecho a que el Juez respete la cosa juzgada formal y material

42 Todo lo anterior se fundamenta en que el proceso o el procedimiento de responsabilidad patrimonial deben acogerse y respetar el debido proceso, sobre todo si el ejercicio de una competencia de interés público es capaz de afectar intereses de los particulares. Lo contrario, desdice el concepto y práctica del Estado constitucional y social de Derecho diseñado por la ley Fundamental" (sentencia de 12 de mayo de 2005 Pleno de la Corte Suprema de Justicia Acción de Amparo de Garantías Constitucionales)

43 En aras de preservar su independencia, el Tribunal de Cuentas quedará facultado para elaborar su proyecto de presupuesto que, con el proyecto de presupuesto de la Fiscalía de Cuentas, será considerado en el proyecto de Presupuesto General del Estado

44 Ahora bien, analizando el Derecho comparado, en Colombia la Jurisdicción Contenciosa Administrativa forma parte de la rama jurisdiccional (Constitución Nacional de Colombia Artículo 155)

45 La Ley 32 de 1984, creó el Juzgado de Cuentas, que pertenecía al Tribunal de Cuentas, con carácter jurisdiccional, las resoluciones de dicho Tribunal eran atendidas por la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia

- 46 En la actual Jurisdicción de Cuentas, los conflictos son de carácter jurídico. Las personas como particulares se presentan ante esta jurisdicción.
- 47 El Tribunal de Cuentas tiene administración y jurisdicción esquemática.
- 48 Se creó el Tribunal de Cuentas, porque se justificó su creación, ya que la Dirección de Responsabilidad Patrimonial era una dependencia dentro de la Contraloría, lo cual lo hacía menos eficiente.
- 49 El Tribunal de Cuentas mejora la cultura disuasiva de la sociedad, porque respondió a una necesidad urgente de controlar y recuperar los fondos estatales que se perdían en malos manejos de las instituciones estatales.
- 50 El Tribunal de Cuentas determina exclusivamente la responsabilidad patrimonial dentro de un proceso de cuentas en esta jurisdicción.
- 51 El Tribunal de Cuentas tiene un proceso ágil y mucho más rápido que el de la antigua Dirección de Responsabilidad Patrimonial.
- 52 El órgano Ejecutivo no puede cobrar cuentas, por lo tanto, el proceso de cuentas fue creado y regulado por el Estado en ejercicio de una potestad pública que se traduce a la potestad jurisdiccional.
- 53 El Tribunal de Cuentas es imparcial, pues el fin del proceso de cuentas es resolver y recuperar el dinero que no se encuentra en las arcas del Estado Panameño, ya sea por malos manejos o negligencias. Es aquí donde los

magistrados del Tribunal de Cuentas son imparciales al momento de resolver los casos presentados.

54. La Cosa juzgada es exclusiva de los actos jurisdiccionales.

55. Los medios de impugnación en la Jurisdicción de Cuentas son distintos a los del procedimiento administrativo.

56. El artículo 206, numeral dos de la Constitución Nacional, estaba antes de la incorporar a dicha constitución los artículos 280 y 281 de la Carta Magna Panameña, pero estos fueron aprobados posteriormente al primer artículo mencionado, adquiriendo esta supremacía jurídica por su posterioridad.

57. El Tribunal de Cuentas es un ente jurisdiccional de acuerdo con el Acuerdo N°75-2009 de 12 de agosto de 2009, que a su tenor establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 1: MISIÓN.- El Tribunal de Cuentas es un organismo constitucional y legal con jurisdicción y competencia a nivel nacional para juzgar las cuentas de los agentes y los empleados de manejo, cuando surjan reparos por razón de actos irregulares.

ARTÍCULO 2: VISIÓN.- El Tribunal de Cuentas es un ente jurisdiccional que garantizará el cumplimiento de la Constitución Política de la República de Panamá y de la ley en la tarea de juzgar los actos irregulares de los empleados y agentes de manejo que afecten el patrimonio público.”

58. El aspecto de la prejudicialidad del Tribunal de Cuentas. Primeramente, hay que definir prejudicialidad:

“Las cuestiones prejudiciales se producen cuando en un proceso se pone de manifiesto un hecho cuyo conocimiento está atribuido a otro orden

jurisdiccional siendo, no obstante, su resolución influyente para que el juzgador pueda resolver sobre el fondo del asunto.”¹⁵

59. Ahora bien, prejudicialidad es lo resuelto por el tribunal, en un proceso promovido en una jurisdicción que debe ser adoptado íntegramente, en un proceso que tramita en otro tribunal de distinta jurisdicción. Por ende, lo anterior implicaría que en las resoluciones del Tribunal de cuentas, se debe tomar en cuenta, las resoluciones y fallos de otras jurisdicciones como la civil, penal, administrativa, entre otras. Todo lo anterior, en la eventualidad de que un solo hecho haya activado las diferentes jurisdicciones, en las cuales se divide la función pública de administrar justicia.

60. Para el Tribunal de Cuentas no existen cuestiones de prejudicialidad, por consiguiente, una jurisdicción está en completa libertad para concluir la causa, sin someterse a la decisión de la otra jurisdicción. El juzgador está facultado para resolver el proceso, basado en las pruebas, sin sujetarse a lo resuelto por el otro juzgador. Al respecto el artículo 471 del Código Judicial predica que, si en el curso del proceso civil surgen cuestiones que requieran o hayan requerido la intervención de otra jurisdicción, el Juez Civil continuará sin suspensión alguna la tramitación del proceso y si al fallar mediare sentencia de la otra jurisdicción, este Juez tomará en consideración lo resuelto por aquélla, para decidir lo que corresponda. Se exceptúan los supuestos de consulta constitucional.

¹⁵<http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/prejudicialidad/prejudicialidad.htm> (Consultado el día 22 de junio de 2014).

61 Esto implicaría que las resoluciones del juzgador penal deben ser acatadas por el juzgador civil, el juzgador laboral, el juzgador de cuentas y cualquier otro funcionario que administre justicia en la eventualidad de que un solo hecho haya activado las diferentes jurisdicciones en las cuales se divide la función pública de administrar justicia

62 En nuestro régimen jurídico prevalece el principio contrario, muy ligado a la prohibición del doble juzgamiento, es decir, el que no existen cuestiones de prejudicialidad, Por consiguiente, una jurisdicción está en completa libertad para concluir la causa

63 Al margen de los conceptos vertidos, se encuentra la responsabilidad penal la culpabilidad puede ser entendida desde dos sentidos en sentido amplio, expresa el conjunto de presupuestos que permiten “culpar” a alguien por el evento que motiva la pena tales presupuestos afectan a todos los requisitos del concepto de delito, en sentido estricto, se refiere sólo a una parte de tales presupuestos del delito, es decir, a los que condicionan la posibilidad de atribuir un hecho antijurídico a su autor

64 Este principio tiene su soporte en la sanción jurídica que corresponde con la reprochabilidad social al autor del hecho, quien en base a su libre albedrío y a su conocimiento, realiza una conducta no adecuada al

ordenamiento jurídico vigente y se encuentra fundamentado en el *ius puniendi*¹⁶ del Estado Panameño

65 La jurisprudencia reafirma lo señalado en dicha norma de la siguiente forma

“La Sala considera que el artículo 81 de la Ley 32 de 1984 efectivamente ha sido aplicado de manera adecuada por el Señor Contralor cuando sancionó con B/ 100 00 al Banco demandante, puesto que el supuesto contemplado en esta norma, abarca la situación de que un servidor público niegue su cooperación al Contralor General, o que un particular desobedezca una orden dictada dentro del marco legal, o le falte el respeto al Señor Contralor. Por ello, debemos rechazar el cargo de ilegalidad propuesto” (Sentencia de 11 de marzo de 1993, profonda dentro del proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción incoado por D S B , para que se declare nula, por ilegal, la resolución No 450 de 7 de diciembre de 1990, dictada por el Contralor General de la República Magistrada Ponente Mirtza Angelica Franceschi de Aguilera)”

66 Es por ello que, citando el artículo “La prejudicialidad y el proceso de cuentas”, escrito por el Magistrado Presidente del Tribunal de Cuentas Oscar Vargas Velarde, mencionaremos lo siguiente

“La sentencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, de 22 de septiembre de 1976, menciona claramente “que del artículo 526 del Código de Trabajo se infiere que en la jurisdicción laboral el juez debe formar su convicción, aunque se invoquen causales relativas a hechos ilícitos atribuidos a un trabajador, con las pruebas aportadas en el proceso, y que en tales casos los fallos dictados en el proceso penal, que guarden relación con el mismo, sólo deben estimarse como otro elemento de convicción, es decir ”

¹⁶ El Derecho Penal subjetivo se identifica con el *iusPuniendi*, que significa el derecho o facultad del Estado para castigar. El *ius puniendi* sólo es potestativo del Estado, pues es el único con facultades para conocer y decidir sobre la existencia de un delito y la aplicación de la pena

lo anterior nos indica que no las pruebas en el proceso penal no tienen por qué condicionar el fallo del Tribunal de Cuentas de Panamá La ley 67 de 14 de noviembre de 2008, en su artículo 4 menciona que la responsabilidad patrimonial por los actos establecidos en la presente Ley es independiente de la responsabilidad administrativa, penal o disciplinaria que estos conlleven Es por ello que el Tribunal de Cuentas no está obligado a fundamentar sus fallos conforme las lo hicieron los jueces penales

67 En la Resolución de Cargos y Descargos N°15-2009 de 4 de agosto de 2009, expresó:

“En lo que respecta a la prejudicialidad, es de indicar que en la jurisdicción patrimonial no existen cuestiones de esta índole, por lo que el Tribunal no está obligado a resolver conforme a lo dispuesto en la otra jurisdicción, ya que el juzgador de cuentas debe tomar en cuenta todos los elementos probatorios que reposan en el expediente para formarse su convicción y entre ellos puede encontrarse el auto o la sentencia dictada en la jurisdicción penal ”

68 En la Resolución N°16-2010, de 3 de marzo de 2010, adujo

“ la jurisprudencia patrimonial ha señalado que no existen cuestiones de prejudicialidad en los procesos patrimoniales Así, en Resolución DRP N°106-97 de 7 de marzo de 1997, la Dirección de Responsabilidad Patrimonial, con base en la jurisprudencia de la Honorable Corte Suprema de Justicia, dispuso

69 “En reiteradas ocasiones esta Dirección ha manifestado basándose en los pronunciamientos que sobre el particular ha profendo la Corte Suprema de Justicia, que el patrimonial y la penal son dos jurisdicciones distintas Es evidente que la jurisdicción patrimonial no existen cuestiones de prejudicialidad, de lo cual resulta que este Tribunal no está obligado a resolver en conformidad con lo dispuesto en otra jurisdicción El juzgador debe formar su convicción tomando en consideración todos los elementos probatorios que reposan en el expediente”

70 En la Resolución N°73 -2011, de 2 de noviembre de 2011, determinó

“Si bien el apoderado judicial ha señalado que el procesado () fue sobreseído en la esfera penal, toda vez que el agente instructor consideró

que no había mérito para pedir un llamamiento a juicio, dable es indicar que este elemento no hace variar la decisión adoptada, ya que el artículo 4 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 establece que “la responsabilidad patrimonial por los actos establecidos en la presente ley es independiente de la responsabilidad administrativa, penal o disciplinaria que estos conlleven”, por consiguiente, el material probatorio y los elementos acopiados al presente negocio de cuentas han establecido que existieron irregularidades en el Contrato N°218/OP del 28 de diciembre de 2001, para el servicio de alquiler y mantenimiento de vehículos, suscrito entre la empresa Rent A Car Panameña, S.A (AVIS RENT A CAR) y el Fondo de Inversión Social (FIS)”

71 En el Auto N°462-2012, de 13 de agosto de 2012, explicó que

“Al respecto, se colige que la Jurisdicción de Cuentas y la Jurisdicción Penal son dos jurisdicciones distintas, de ahí que si el hecho irregular es del conocimiento de ambas jurisdicciones, no se viola la prohibición del doble juzgamiento ni es posible entender que lo resuelto en la Jurisdicción de Cuentas hay que reconocerlo absolutamente en la Jurisdicción Penal o viceversa, para los efectos de decretar la existencia de la cosa juzgada en la otra jurisdicción. Así las cosas, se aclara que en la Jurisdicción de Cuentas no existen cuestiones de prejudicialidad, es decir, este Tribunal no está obligado a fallar sus causas de conformidad con las pruebas o las resoluciones finales adoptadas por los jueces penales, por consiguiente, el fallo del Juzgado Décimo Tercero Penal, no condiciona las actuaciones adoptadas por este Tribunal, ni las Resoluciones de Reparos o de Cargos profondas, pues la Jurisdicción de Cuentas y la Jurisdicción Penal son dos jurisdicciones distintas; de ahí que si el hecho irregular es del conocimiento de ambas jurisdicciones, no se viola la prohibición del doble juzgamiento ni es posible entender que lo resuelto en la Jurisdicción de Cuentas hay que reconocerlo absolutamente en la Jurisdicción Penal o viceversa, para los efectos de decretar la existencia de la cosa juzgada en la otra jurisdicción”

72 La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, mediante resolución de 6 de julio de 2007, ante Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción promovida por Daniela Vergara para que se declarara nula, por ilegal, la Resolución Final de Cargos N°38-2002 de 16 de septiembre de 2002, dictada por la Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General de la República, había indicado

“La Corte Suprema de Justicia ha manifestado en reiteradas ocasiones que la jurisdicción patrimonial y la jurisdicción penal son dos jurisdicciones distintas,

que persiguen objetivos distintos, no existiendo en la patrimonial, cuestiones de prejudicialidad”.

73. Igualmente, dicha Sala mediante Resolución de 30 de enero de 2009, ante Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción incoada por Rhona de Herrera para que se declarara nula, por ilegal, la Resolución Final de Cargos N°23-2004 de 13 de septiembre de 2004, dictada por la Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General de la República, se pronunció sobre el particular así:

“... la Corte Suprema de Justicia ha manifestado en reiteradas ocasiones que la jurisdicción patrimonial y la jurisdicción penal son dos jurisdicciones distintas, que persiguen objetivos distintos, no existiendo en la patrimonial, cuestiones de prejudicialidad. Por tal motivo, el hecho de que la demandante no haya sido sancionada en la esfera penal, no implica la imposibilidad de ser patrimonialmente responsable frente al Estado por la lesión patrimonial que le ha sido atribuida”.¹⁷

74. La responsabilidad patrimonial recae sobre específicamente sobre las personas siguientes:

AGENTE DE MANEJO: se define como toda persona que sin ser funcionario público reciba, recaude, maneje, administre, invierta, custodie, cuide, controle, apruebe, autorice o pague dineros de una entidad pública o, en general, administra bienes de ésta.

EMPLEADOS DE MANEJO: se define como la condición que alcanza a todo servidor público o empleado de una empresa estatal facultado por la ley para contraer obligaciones económicas, ordenar gastos y extinguir créditos a

¹⁷<http://tribunaldecuentas.gob.pa/wp-content/uploads/2013/04/Prejudicialidad-y-proceso-de-cuentas-Oscar-Vargas-Velarde.pdf> (Consultado el día 22 de junio de 2014).

nombre o en representación de una entidad o dependencias del Estado o empresa estatal

75 La responsabilidad patrimonial persigue los bienes de la persona declarada responsable, en todo momento, incluso dentro de cualquier proceso judicial, hasta tanto hayan sido adjudicados definitivamente a terceros dentro de éste. En estos casos, la responsabilidad patrimonial ascenderá hasta la parte que cubra el importe líquido y los intereses de la condena del Tribunal de Cuentas.

76 El Código Fiscal de la República de Panamá, menciona la responsabilidad patrimonial en los artículos siguientes:

“Artículo 10. Las personas que tengan a su cargo la administración de bienes nacionales serán responsables por su valor monetario en casos de pérdida o de daños causados por negligencia o uso indebido de tales bienes, aún cuando éstos no hayan estado bajo el cuidado inmediato de la persona responsable al producirse la pérdida o el daño.

77 De tal responsabilidad no se eximirán aun cuando aleguen haber actuado por orden superior al disponer de los bienes por cuyo manejo son directamente responsables, pero el empleado superior que haya ordenado la disposición será solidariamente responsable de la pérdida que la Nación hubiere sufrido a causa de su orden.”

“Artículo 1070. Los Recaudadores son responsables

a Por el monto de los reconocimientos que hayan recibido de los respectivos liquidadores y que no hayan cobrado oportunamente

Esta responsabilidad se extingue siempre que el Recaudador compruebe que ha practicado contra el deudor o sus fiadores las diligencias necesarias para obtener el pago, y

b Por el monto de las cantidades cobradas que no hayan ingresado debida y oportunamente al Tesoro Nacional ”

“Artículo 1089 Los empleados o Agentes de Manejo que reciban o paguen o tengan bajo su cuidado, custodia o control, fondos del Tesoro Nacional, rendirán cuentas de conformidad con las reglas que establezca la Contraloría General de la República”

“Artículo 1090 Todas las personas que tengan a su cuidado, o bajo su custodia o control, fondos del Tesoro Nacional, serán responsables de ellos y de todas las pérdidas que ocurran a causa de su negligencia o uso ilegal de tales fondos “

“Artículo 1091 Ningún Empleado o Agente de Manejo será eximido de responsabilidad porque alegue haber actuado por orden superior al hacer el pago o disponer de fondos por cuyo manejo sea directamente responsable El empleado superior que haya ordenado el pago o disposición de fondos será solidariamente responsable de la pérdida que el Estado hubiere sufrido a causa de su orden “

“Artículo 1092 Ningún empleado o Agente de Manejo que reciba o pague, o tenga bajo su cuidado, custodia o control, fondos del Tesoro Nacional, será relevado de responsabilidad por su actuación en el manejo de tales fondos, sino mediante finiquito expedido por la Contraloría General de la República

PARÁGRAFO No podrán ser autorizados permitidos o admitidos los actos o contratos que se enumeran a continuación, a las personas que ejerzan o hayan ejercido alguno de los cargos que se mencionan en el presente Capítulo si no presentan el finiquito expedido por la Contraloría General de la República

1 La celebración de contratos con el Estado, con los Municipios y con las Instituciones autónomas y semiautónomas, excluidas las bancarias

2 Los pagos que deba efectuar el Tesoro Nacional o Municipal y las entidades autónomas y semiautónomas, incluyendo salarios y remuneraciones por servicios prestados

3 Las inscripciones de las escrituras públicas sujetas al pago del impuesto de Registro

4 La venta de pasajes al exterior y la obtención de permisos de salida para viajar fuera del país

78 Para los efectos pertinentes la Contraloría General de la República enviará a la Sección de Paz y Salvo del Ministerio de Hacienda y Tesoro el detalle de las personas a que se refiere el presente capítulo, que tengan saldos pendientes con el Tesoro Nacional, a fin de que no se les entregue Paz y Salvo, en concepto de Impuesto sobre la Renta, a menos que presente el finiquito expedido por la Contraloría General de la República”

79 El Tribunal de Cuentas es un instrumento jurisdiccional disuasivo y correctivo, cuya finalidad inmediata es la preservación de los fondos y de los bienes públicos, que constituyen el patrimonio de todo el pueblo panameño. Disuasivo porque contribuye a prevenir la comisión de irregularidades y a crear conciencia sobre el respeto a los haberes públicos. Correctivo porque cuenta con todos los dispositivos legales para el juzgamiento, estableciendo la responsabilidad patrimonial de cada procesado y la condena de todas aquellas personas que menoscaben el patrimonio del Estado y luego, hacer que se ejecute su decisión y así se recuperen los bienes y los fondos mal habidos. Por lo tanto, la responsabilidad patrimonial se relaciona con el derecho de obligaciones, que tiene que ver directamente con deudas y garantías, para asegurar el resarcimiento de la responsabilidad, dando una seguridad que la obligación será cumplida.

80 Esta responsabilidad es una tipificación especial para los servidores públicos, siendo una acción pública del Estado y no de una persona natural y de carácter privado, las funciones que llevan a cabo, de cierta manera regulando o sancionando las faltas que dan como consecuencia la no rendición de cuentas

81 Los principios generales del Derecho de la Jurisdicción de Cuentas, están relacionados con la hermenéutica legal, ya que esta jurisdicción en especial tiene sus propios principios además que si desglosamos el término jurisdicción En ese sentido, Eduardo Couture señala que

“La enumeración de los principios que rige el proceso no puede realizarse en forma taxativa, porque los principios procesales surgen naturalmente de la ordenación, muchas veces impensada e imprevisible, de las disposiciones de la ley Pero la repetición obstinada de una solución puede brindar al intérprete la posibilidad de extraer de ella un principio En otras oportunidades es el propio legislador el que cree necesario exponer los principios que dominan la estructura de su obra, para facilitar al interprete la ordenación adecuada de las soluciones ”¹⁸

¹⁸COUTURE, Eduardo (1977), Fundamentos del Derecho Procesal Civil Depalma Editora Bs As p 182

G. Los Fundamentos Administrativos del Tribunal de Cuentas

El Tribunal de Cuentas es un ente administrativo, dado que de acuerdo a lo establecido en la Constitución Nacional en el artículo 206, numeral dos, tiene su fundamento primordial que sustenta dicha condición administrativa, basado en los fundamentos siguientes

- 1 Responde a su condición de Institución Administrativa, la circunstancia de que los actos de la Dirección Responsabilidad Patrimonial son impugnables a través de la Acción Contenciosa Administrativa ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia. Así, cualquier Resolución de Reintegro o Resolución de Cargo puede ser demandada mediante dicha acción
- 2 El ejercicio jurisdiccional patrimonial se ejercita en la rama administrativa por conducto de dicha Dirección y el ataque a sus resoluciones se surte por la jurisdicción que atañe exclusivamente a los asuntos contenciosos de la Administración Pública, considerada en un sentido lato
- 3 En el caso de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial, La Corte expresa que, se trata de una Dirección de la Contraloría General la cual funciona como un Tribunal Fiscal, “más propiamente un Tribunal de Cuentas” Como es una Dirección, sus “actos son de carácter administrativo, pero dentro del subsistema especial de justicia fiscal” y, por ende, impugnables ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo

- 4 En ese mismo sentido, Heriberto Arauz, manifiesta que la naturaleza jurídica del acto emitido por la Dirección de Responsabilidad Patrimonial, que actualmente es el Tribunal de Cuentas, dejando claramente que ejerce funciones administrativas y ello es un acto administrativo, por ende, estas decisiones no tienen carácter jurisdiccional, a diferencia de lo que se estableció una vez en la ley 32 de 1984, el cual a tenor expresa lo siguiente

“Artículo 71 La función ejercida por los Juzgados y Tribunales de Cuentas se consideran, para todos los efectos legales, como si fueran ejercidas por un Tribunal Judicial y las decisiones que emitan tendrán carácter jurisdiccional Las decisiones de segunda instancia serán recurribles en casación ante la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con lo que al efecto dispone el Código Judicial Este concepto anterior sugiere que tiene carácter jurisdiccional y por ello eran recurribles en casación ante la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia ”

- 5 Dadas las circunstancias anteriores el Decreto de Gabinete N°36 de 1990, al igual que, en el fallo de la Corte Suprema de Justicia de 7 de febrero de 1992, que cambió radicalmente la orientación de los Tribunales de Cuentas que se describían en la Ley 32 de 1984, dándole a la Dirección de Responsabilidad Patrimonial, un carácter administrativo En consecuencia, la naturaleza de estos actos es administrativa, porque está dentro del sistema especial de Justicia Fiscal Pero de igual forma, este acto tiene naturaleza jurisdiccional, ya que no es más que la manifestación judicial de administrar justicia, en este caso la jurisdicción de cuentas es independiente, siendo básicamente un acto administrativo jurisdiccional Siendo un ejemplo claro que la Dirección de

Responsabilidad Patrimonial es un ente administrativo con funciones jurisdiccionales, es un tribunal *sui generis*¹⁹, es decir de naturaleza fiscal, sus actos no son jurisdiccionales, como si lo eran cuando regía lo dispuesto en la Ley 32 de 1984. Además de ejercer justicia administrativa, ya que hay un interés público que garantizar, defendiendo los bienes del patrimonio del Estado Panameño. Como ya mencionamos, contra sus decisiones plenas no cabe recurso de apelación, pues es un organismo con jurisdicción nacional. Solo procede el recurso de reconsideración.

- 6 Las decisiones finales son impugnables ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, mediante Demanda Contenciosa Administrativa de Plena Jurisdicción o Nulidad, lo que reafirma de manera fehaciente que es un ente administrativo.
- 7 En el recurso de reconsideración contra la Resolución de Cargos, no es necesario para agotar la vía gubernativa.
- 8 El trámite que lleva a cabo este tribunal no es civil, sino normas de derecho público en el ámbito fiscal.
- 9 El patrimonio del Estado no es civil, es público.
- 10 A diferencia de la actividad privada, la actuación pública requiere seguir unos cauces formales, más o menos estrictos, que constituyen la garantía de los ciudadanos, en el doble sentido que la actuación es conforme con

¹⁹*sui generis* excepcional o extraño en su género
<http://www.wordreference.com/definicion/sui%20g%C3%A9neris> (consultado el 22 de junio de 2014)

el ordenamiento jurídico y que ésta puede ser conocida y fiscalizada por los ciudadanos

11 El procedimiento administrativo se configura como una garantía que tiene el ciudadano de que la Administración no va a actuar de un modo arbitrario y discrecional, sino siguiendo las pautas del procedimiento administrativo, procedimiento que por otra parte el administrado puede conocer y que por tanto no va a generar indefensión

12 El artículo 206 numeral dos establece lo siguiente

“ARTICULO 206 La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes

1

2 La jurisdicción contencioso-administrativa respecto de los actos, omisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas. A tal fin, la Corte Suprema de Justicia con audiencia del Procurador de la Administración, podrá anular los actos acusados de ilegalidad, restablecer el derecho particular violado, estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas y pronunciarse prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal

Podrán acogerse a la Jurisdicción Contencioso- Administrativa las personas afectadas por el acto, resolución, orden o disposición de que se trate, y, en ejercicio de la acción pública, cualquier persona natural o jurídica domiciliada en el país ”

En consecuencia, el Tribunal de Cuentas es un ente administrativo y no jurisdiccional

H. Diferencias entre la Función Jurisdiccional y la Función Administrativa

Ambas tutelan los intereses en varias formas de tutela. En este caso en particular el acto jurisdiccional, por ejemplo una sentencia es particular (*lexspecialis*)²⁰. Ahora bien, la actividad jurisdiccional supone la actividad legislativa, porque para poder aplicar la norma jurídica al caso en concreto, es necesario que exista la norma previamente.

La función administrativa es definida de la manera siguiente:

“por función administrativa se entiende la función primordial del Estado en la búsqueda de la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, a través del bienestar y el progreso colectivo. Los entes encargados de esta función son los funcionarios que ejercen el poder.”²¹

FUNCION JURISDICCIONAL	FUNCION ADMINISTRATIVA
Procura la satisfacción de los intereses individuales y colectivos, públicos o privados, que son tutelados por derecho	El Estado persigue sus fines
Protege los derechos subjetivos del Estado	No hay interés más grande que el Estado
Hay un juez que actúa frente a las partes, por lo tanto hay acción jurisdiccional.	Si el juez actúa como parte, hay función administrativa
Estos procesos terminan con sentencias de casos en concreto	Estos casos terminan por vía general, es decir decretos.
Hay un juez independiente	Hay un funcionario supeditado al

²⁰*Lexspecialis*: *Lexspecialis*, en la teoría y la práctica jurídica, es una doctrina relativa a la interpretación de las leyes, y se puede aplicar tanto en el contexto del derecho nacional e internacional. La doctrina establece que cuando dos leyes rigen la misma situación de hecho, una ley que regule una materia específica (*lexspecialis*) anula una ley que sólo se aplica a cuestiones generales (*lexgeneralis*) http://en.wikipedia.org/wiki/Lex_specialis consultado el día 22 de junio de 2014 a las 4:15 p.m.

²¹ Compendio de Derecho Público Panameño, La motivación del Acto Administrativo. Revista de la Procuraduría de la Administración, Panamá.

	gobierno
Prevalece el apego a la ley y la discrecionalidad de los fallos	La administración obra estrictamente en derecho únicamente

Comentario La función jurisdiccional es la que ejecuta el Tribunal de Cuentas, por lo tanto, es una característica de la jurisdiccionalidad de este Tribunal, estableciéndose marcadas diferencias entre una y la otra, lo cual hace que la balanza de las comparaciones nos demuestre la jurisdiccionalidad del Tribunal de Cuentas

I. Diferencia entre la Jurisdicción de Cuentas y otras jurisdicciones

Existen diversas jurisdicciones tales como

- 1 *Jurisdicción Contenciosa* en esta jurisdicción se da entre personas que requieren la intervención del juez a fin de que resuelva un litigio entre estas
- 2 *Jurisdicción No Contenciosa* en esta jurisdicción se solicita la intervención del órgano jurisdiccional, aún sin existir una controversia entre las partes
- 3 *Jurisdicción Ordinaria* es la que se ejerce sobre todos los negocios comunes que se presentan que no están expresamente sometidos por la Ley a una Jurisdicción En Panamá se consideran jurisdicciones ordinarias la Civil y la Penal
- 4 *Jurisdicción Especial* Es la que se ejerce sobre asuntos determinados, o sobre las personas respecto por razones de la clase, el estado, o profesión Son algunas de las jurisdicciones especiales para nuestra legislación, la jurisdicción laboral, la aduanera, marítima, electoral, la de menores, la contencioso administrativa, la de cuentas entre otras

I.1 Jurisdicción de Cuentas vs. Jurisdicción Penal

Características	Jurisdicción Penal	Jurisdicción de Cuentas
Objetivos	Protección de los bienes jurídicos tutelados y los valores significativos de la sociedad mediante la aplicación de penas y sanciones en base a todos los principios y garantías del debido proceso y del respeto a la dignidad humana.	Está encaminado a proteger y defender la Hacienda Pública, y a luchar en contra del flagelo de la corrupción. Busca la transparencia de las actuaciones oficiales y el resarcimiento de los perjuicios económicos contra el Estado.
Competencia	Con jurisdicción en todo el Territorio de la República, y competencia la cual se adscribe en razón de la cuantía, calidad de las partes, materia o asunto.	Jurisdicción en todo el Territorio y competencia única y de naturaleza exclusiva.
En cuanto a la acción	La acción penal es el poder-deber de persecución que tiene el Estado, y que ejerce por medio del Ministerio Público, en cuanto al hecho delictivo lo cual incluye la investigación y la reclamación de imposición de una pena.	La acción patrimonial es el poder que tiene el estado ejercido por la Fiscalía de Cuentas, destinado a la defensa de la Hacienda Pública relacionada la investigación y posterior atribución de responsabilidad por parte del Tribunal de Cuentas.
Extinción y prescripción de la Acción	La acción penal se extingue por la muerte del imputado, por el desistimiento, por la prescripción, la amnistía solo en caso de delitos	Se da el cese o cierre anticipado cuando el investigado muere solo antes de que este haya rendido su declaración de descargos

	<p>políticos, el cumplimiento total del acuerdo de mediación que verse sobre las cuestiones económicas o patrimoniales (Art 1968-A del Código Judicial)</p> <p>La acción penal prescribe Art 1968-B del Código Judicial</p>	<p>patrimoniales</p> <p>Al igual que las infracciones Fiscales, este proceso prescribe en un plazo de 10 años que comienzan a correr desde que ocurrieron los actos lesivos al patrimonio estatal</p>
Fases del proceso	<p>Se divide en tres fases procesales, la de investigación con participación del Ministerio Público e intervención del Juez de Garantía, la fase intermedia en la que el Juez de Garantía decide elevar la causa a juicio y califica los medios de prueba, y por último la fase de plenaria, en la que el Tribunal de Juicio preside el acto oral de audiencia y en la que se decide atribuirle o no responsabilidad penal a los imputados</p>	<p>Se divide en fase de investigación a cargo de la Fiscalía de Cuentas, una Fase Intermedia en donde el Tribunal de Cuentas califica el mérito de la Investigación de Cuentas y por último una Fase Plenaria en donde se dicta una resolución de cargos, descargos o mixta</p>
Jueces	<p>La ley le delega competencia para conocer de los asuntos penales a tribunales unipersonales en el caso del proceso inquisitivo, en el procedimiento acusatorio el tribunal si es colegiado</p>	<p>El Tribunal de cuentas es un tribunal colegiado, en el cual se designa a un magistrado sustanciado, para que dirija las actuaciones y lineamientos del proceso de cuentas</p>

Métodos Alternos de Solución de Conflictos	Mediación, Conciliación.	Cese del proceso por pago.
Instancias	El Proceso de Penal está estructurado en dos instancias	Proceso de única instancia, solo admiten el recurso de reconsideración. Aunque existe la posibilidad que se promueva acción contencioso administrativa en determinados casos. (Nulidad y Plena Jurisdicción).
Prejudicialidad	Las decisiones que se toman dentro de estas jurisdicciones no estarán basadas ni condicionadas a otras resoluciones que han sido debatidas en una jurisdicción distinta, no será vinculante para el juez penal ni para el magistrado de cuentas, los fallos emitidos en otras jurisdicciones respecto al caso en conocimiento.	

Comentario: Para el Tribunal de Cuentas no existen cuestiones de prejudicialidad, por consiguiente, una jurisdicción está en completa libertad para concluir la causa, sin someterse a la decisión de la otra jurisdicción. El juzgador está facultado para resolver el proceso, basado en las pruebas, sin sujetarse a lo resuelto por el otro juzgador. Al respecto el artículo 471 del Código Judicial predica que, si en el curso del proceso civil surgen cuestiones que requieran o hayan requerido la intervención de otra jurisdicción, el Juez Civil continuará sin suspensión alguna la tramitación del proceso y si al fallar mediare sentencia de la otra jurisdicción, este Juez tomará en consideración lo resuelto por aquélla, para decidir lo que corresponda. Se exceptúan los supuestos de consulta constitucional. Vale la pena destacar el hecho, que

las características de la jurisdicción penal no son similares a las de la Jurisdicción de Cuentas, por ello, esta jurisdicción es especializada, privativa, por ende, el Tribunal de Cuentas es un ente jurisdiccional

La prohibición del doble juzgamiento, es decir, el que no existen cuestiones de prejudicialidad, Por consiguiente, una jurisdicción está en completa libertad para concluir la causa

Al margen de los conceptos vertidos, se encuentra la responsabilidad penal la culpabilidad puede ser entendida desde dos sentidos en sentido amplio, expresa el conjunto de presupuestos que permiten “culpar” a alguien por el evento que motiva la pena tales presupuestos afectan a todos los requisitos del concepto de delito, en sentido estricto, se refiere sólo a una parte de tales presupuestos del delito, es decir, a los que condicionan la posibilidad de atribuir un hecho antijurídico a su autor

Este principio tiene su soporte en la sanción jurídica que corresponde con la reprochabilidad social al autor del hecho, quien en base a su libre albedrío y a su conocimiento, realiza una conducta no adecuada al ordenamiento jurídico vigente y se encuentra fundamentado en el cumplimiento del Estado Panameño

La jurisprudencia reafirma lo señalado en dicha norma de la siguiente forma

“La Sala considera que el artículo 81 de la Ley 32 de 1984 efectivamente ha sido aplicado de manera adecuada por el Señor Contralor cuando sancionó con B/ 100 00 al Banco demandante, puesto que el supuesto contemplado en esta norma, abarca la situación de que un servidor público niegue su

cooperación al Contralor General, o que un particular desobedezca una orden dictada dentro del marco legal, o le falte el respeto al Señor Contralor. Por ello, debemos rechazar el cargo de ilegalidad propuesto " (Sentencia de 11 de marzo de 1993, proferida dentro del proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción incoado por D S B , para que se declare nula, por ilegal, la resolución No 450 de 7 de diciembre de 1990, dictada por el Contralor General de la República Magistrada Ponente Mirtza Angelica Franceschi de Aguilera)"

Al tenor del artículo 4 de la Ley 67 de 2008, la responsabilidad patrimonial por los actos establecidos en la propia ley es independiente de la responsabilidad penal, administrativa o disciplinaria. La responsabilidad penal compete decretarla a los tribunales penales. Hace mucho tiempo, el artículo 11, numeral 3 de la Ley 32 de 1984 disponía que lo atinente a la responsabilidad penal, por razón del examen, intervención de cuentas de los servidores públicos, de las entidades o las personas que administren, manejen o custodien fondos u otros bienes públicos, corresponde a los tribunales ordinarios, es decir, a los penales. La responsabilidad administrativa o disciplinaria corre a cargo de los organismos administrativos pertinentes.

1.2 Cuadro comparativo del Acto Administrativo y la Jurisdicción de Cuentas

Acto Administrativo	Jurisdicción de Cuentas
<p>Los Actos Administrativos son la forma principal en que se expresa la función pública administrativa que cumple el Estado por medio de actos materiales, operaciones administrativas, hechos administrativos vías de hecho, omisiones administrativas y los contratos administrativos</p>	<p>Esta responsabilidad es exigible por el Estado desde el momento en que se produjo la pérdida o el daño de sus bienes o la pérdida de sus fondos Para el Estado surge inmediatamente una acción reitutiva y para el empleado o agente de manejo una obligación debidamente exigible</p> <p>“ la Jurisdicción de Cuentas es una jurisdicción especializada a diferencia de las jurisdicciones penal y civil, que corresponden a la jurisdicción ordinaria, por lo que su tramitación se realiza a través de un proceso y un procedimiento especializado, sujeto a reglas específicas que establece la Ley</p>
<p>Es aquella acción, consistente en un dar, hacer o no hacer, realizado por la Administración en virtud de las potestades y competencias establecidas por la Ley</p>	<p>La Jurisdicción de Cuentas tiene como fin primordial el resarcimiento para el Estado de los daños sufridos a causa de las irregularidades cometidas por los empleados y agentes de manejo, los cuales ocasionaron con su actuación una lesión al patrimonio del Estado, por lo que la acción de cuentas se enmarca en la normativa del Derecho Público, de ahí la naturaleza pública de nuestro proceso</p>
<p>El Acto administrativo afecta a los ciudadanos, positiva o negativamente, lo interesante es el</p>	<p>El Tribunal de Cuentas dirige y tramita la fase intermedia del proceso de cuentas La justicia</p>

<p>control de los mismos, para garantía de los interesados</p>	<p>patrimonial se administra observando estrictamente los derechos que emergen de las leyes sustantivas y las leyes procesales, así como las formalidades propias, entre las que se destacan las del debido proceso. Esta fase transcurre entre la fecha en que el Tribunal de Cuentas recibe el expediente y se ejecutoria la Resolución de Reparos, que equivale al auto de enjuiciamiento.</p> <p>En esta etapa intermedia, el investigado, a través de su apoderado judicial, puede presentar los escritos o los memoriales indicando los vicios o las fallas del expediente u oponiéndose a los argumentos y a las conclusiones del Fiscal General de Cuentas. Es evidente que nada impide que constituya apoderado judicial en la fase de la investigación para ejercer los derechos correspondientes.</p>
<p>"El acto administrativo "es toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos individuales en forma directa" ²²</p>	<p>La resolución de cargos es aquella que declare la responsabilidad patrimonial del procesado o de los procesados. La cuantía de la condena no será inferior al daño o al menoscabo que haya recibido el Estado en su patrimonio y se incrementará con un interés mensual no mayor del uno por ciento, que se calculará desde la fecha en que ocurrieron los hechos.</p> <p>La resolución de descargos es aquella que absuelva al procesado o a los procesados, es decir, que declare la inexistencia de tal responsabilidad. En la</p>

²²DROMI, Roberto (1998), Derecho Administrativo, séptima edición, Editorial Ciudad, Buenos Aires, Argentina, p 161

	<p>circunstancia de que fueren varios los procesados, la resolución final puede ser mixta, según resulte de los elementos probatorios. En cualquier caso, a todo condenado le asiste el derecho de interponer el recurso de reconsideración.</p>
<p>Según la ley 38 del 2000, define acto administrativo de la forma siguiente</p> <p>“Artículo 201 Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme a este glosario</p> <p>1 Acto administrativo Declaración emitida o acuerdo de voluntad celebrado, conforme a derecho, por una autoridad u organismo público en ejercicio de una función administrativa del Estado, para crear, modificar, transmitir o extinguir una relación jurídica que en algún aspecto queda regida por el Derecho Administrativo</p>	<p>El Tribunal de Cuentas, que goza de todas las garantías constitucionales y legales, le corresponde privativamente juzgar las cuentas de los empleados y los agentes de manejo por motivo de los reparos que, por supuestas irregularidades, formule la Contraloría General de la República, entidad esta independiente de los tres órganos del Estado, cuya función consiste en fiscalizar los fondos y los bienes públicos</p>
<p>“Todo acto administrativo deberá formarse respetando sus elementos esenciales competencia, salvo que esta sea delegable o proceda la sustitución, objeto, el cual debe ser ilícito y físicamente posible, finalidad, que debe estar acorde con el ordenamiento jurídico y no encubrir otros propósitos públicos y privados distintos, de la relación jurídica de que se trate, causa, relacionada con los hechos, antecedentes y el derecho</p>	<p>Los intereses del Estado, en el proceso de cuentas, están representados por la Fiscalía General de Cuentas, organismo que no aparece expresamente en el texto constitucional, pero que tiene cabida legal si se toma en cuenta que la reforma a la Carta Magna no solamente instituyó dicho Tribunal, sino también la Jurisdicción de Cuentas que permite la creación de otros organismos necesarios para cumplir con la labor de administrar</p>

<p>aplicable, motivación, comprensiva del conjunto de factores de hecho y de derecho que fundamentan la decisión, procedimiento, que consiste en el cumplimiento de los trámites previstos por el ordenamiento jurídico y los que surjan implícitos para su emisión, y forma, debe plasmarse por escrito, salvo las excepciones de la ley, indicándose expresamente el lugar de expedición, fecha y autoridad que lo emite ²³</p>	<p>justicia patrimonial, tal como lo son la propia Fiscalía, los Juzgados de Cuentas, permanentes o temporales (autorizados por la Ley, pero su establecimiento por el Tribunal de Cuentas se determinará de acuerdo con las necesidades del servicio), y los fiscales correspondientes a tales juzgados ²⁴</p>
<p>“Un especial comentario merece la posición del influyente tratadista André de Laubadère, quien en su <i>“Tratado Elemental de Derecho Administrativo”</i> le otorga el carácter de actos de la Administración únicamente a los actos unilaterales y hace la distinción entre los actos jurídicos desde el punto de vista formal o material, otorgando mayor importancia al material, siguiendo en este punto la escuela de Duguit, según la cual son actos administrativos solo los de carácter individual ²⁵</p>	<p>La nueva Jurisdicción de Cuentas se desarrolla mediante la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, que responde a las normas contenidas en los artículos 280, numeral 13, 281, 304 y 327, numeral 4, de la Constitución Política, promulgadas durante el gobierno del presidente Martín Torrijos, cuyos aspectos más relevantes son la organización de la Jurisdicción de Cuentas, la creación del Tribunal de Cuentas y de la Fiscalía de Cuentas, así como la configuración de un proceso de cuentas ágil y eficaz</p>
<p>“El administrativista argentino Agustín Gordillo, en su <i>“Teoría General del Derecho Administrativo”</i> define al acto administrativo como <i>“la declaración realizada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos directos”</i> Señala una diferencia de régimen entre aquellos que se realizan de común</p>	<p>La primera norma (artículo 280, numeral 13), está ubicada en el Capítulo 3º (La Contraloría General de la República), del Título IX (La Hacienda Pública) cuyo texto indica que es función de la Contraloría General de la República presentar para su juzgamiento, a través del Tribunal de Cuentas, las cuentas de los</p>

²³ Ley 38 del 2000, artículo 201, numeral primero

²⁴Cfr VARGAS VELARDE, Oscar *El Tribunal de Cuentas Del Estado de Panamá (1855) hasta la República de Panamá en nuestros días (2015)* Editado por el Tribunal de Cuentas, Panamá, 2015

²⁵DE LAUBADÉRE, André (1967), *TraitéElementaire de DroitAdministratif*, 4ta edición L G D J No 333 y ss y 347 y ss ArrêtSeptfonds Nota y crítica de Haunou Les GrandsArrêts

<p>acuerdo con otro sujeto de derecho y los que la Administración realiza por su cuenta, proponiendo reservar el concepto de acto administrativo solo para los actos unilaterales ²⁶</p>	<p>agentes y servidores públicos de manejo cuando surjan reparos por razón de supuestas irregularidades</p>
<p>"En el derecho argentino, con anterioridad, Rafael Bielsa, en cambio, definía el acto administrativo como <i>"decisión general o especial, de una autoridad administrativa en ejercicio de sus propias funciones, y que se refiere a derechos, deberes e intereses de las entidades administrativas o de los particulares respecto a ellas"</i>, explicando que el acto puede ser general o particular siendo los primeros los reglamentos ²⁷</p>	<p>Otras disposiciones están insertadas en el Capítulo 4° de dicho Título, bajo la rúbrica de Tribunal de Cuentas. En tal sentido, el artículo 281 expresa que se establece la Jurisdicción de Cuentas, con competencia y "jurisdicción" nacional, para juzgar las cuentas de los agentes y empleados de manejo, cuando surjan reparos de estas por supuestas irregularidades. El Tribunal de Cuentas se compone de tres magistrados, designados para un período de diez años así: uno por el Órgano Legislativo, otro por el Órgano Ejecutivo y el tercero por la Corte Suprema de Justicia. La ley determina la creación y el funcionamiento del Tribunal de Cuentas.</p>
<p>"Es acto administrativo tanto si tiene destinatario determinado o determinable y agota su eficacia con una sola aplicación, como si no ocurre así. Es decir, cuando tiene carácter normativo." "No existe por ello obstáculo, sino todo lo contrario, en calificar a los reglamentos de actos jurídicos. En consecuencia si en ellos concurren las otras dos notas expuestas (declaración de voluntad de la</p>	<p>Las funciones de investigar y juzgar las lesiones cometidas contra el patrimonio del Estado llevadas a cabo por una misma institución, es decir, la Contraloría General de la República, aunque cada función la realizaba una dependencia separada, pues la investigación estaba a sujeta a la Dirección de Auditoría General y el juzgamiento corría bajo el cometido de la Dirección de Responsabilidad</p>

²⁶ GORDILLO, Agustín (1984), *Teoría General del Derecho Administrativo* Instituto de Estudios de Administración Local, P P 278 a 282

²⁷ BIELSA, Rafael (1942), *Principios de Derecho Administrativo* Universidad Nacional del Litoral, P P 56 y 57

<p>Administración), deberán ser considerados actos administrativos" ²⁸</p>	<p>Patrimonial, fue materia de severa discusión forense por aquello de que la Contraloría General estaba investida de ambas facultades lo que no se avenía al principio de que la institución investigadora no debe ser la misma que enjuicia la causa</p>
<p>En principio, el acto administrativo es siempre revocable, pues el principio dominante en esta materia es la voluntad administrativa, en cuya virtud se ha generado el acto y en cuya virtud puede también extinguirse, sin embargo, cuando la voluntad administrativa ha requerido el concurso de otra voluntad para generarse, la facultad de revocatoria está restringida por virtud de esos derechos que la entidad administrativa debe respetar. Debemos hacer notar que, cuando se trata de un negocio jurídico bilateral, siempre que exista acuerdo sobre la extinción del acto, no estamos frente a la revocatoria, sino a la resciliación, de acuerdo con las reglas generales de la Ciencia Jurídica</p>	<p>La nueva Jurisdicción de Cuentas, acorde con el fortalecimiento de las instituciones democráticas, en lo que se refiere a la administración de justicia, separa claramente ambas funciones. En efecto, la Contraloría General de la República tiene la misión de hacer las intervenciones de auditorías dirigidas a determinar la corrección o incorrección en el manejo de los fondos o los bienes públicos o de recibir la rendición de cuentas de los empleados o los agentes de manejo, si formula reparos por irregularidades debe la Fiscalía General de Cuentas iniciar la investigación dentro de la Jurisdicción y una vez concluida debe someterla a la calificación del Tribunal de Cuentas</p>
<p>En consecuencia, todo acto administrativo deberá tener competencia, finalidad, causa, motivación, procedimiento y forma. Y es así como el acto administrativo debe estar motivado y fundamentado en derecho, ya que decide en mérito una petición, pone término a una instancia o decide un incidente o recurso en la vía gubernativa. Toda resolución</p>	<p>El Tribunal de Cuentas es un instrumento jurisdiccional disuasivo y correctivo cuya finalidad inmediata es la preservación de los fondos y de los bienes públicos, que componen el patrimonio de todo el pueblo panameño. Disuasivo porque contribuye a prevenir la comisión de irregularidades y a crear conciencia sobre el respeto a los haberes</p>

²⁸ DE ENTERÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón (1977), Curso de Derecho Administrativo Tomo I Capítulo VIII Editorial Civitas P P104 y siguientes y 342 y siguientes

<p>emitida por la Administración Pública deberá contener número, fecha de expedición, nombre de la autoridad que la emite y las consideraciones que expliquen los criterios que la justifican. La parte resolutoria deberá contener la decisión, así como los recursos gubernativos que proceden en su contra, el fundamento de derecho y la firma de los funcionarios responsables.</p>	<p>públicos. Correctivo porque cuenta con todos los dispositivos legales para el juzgamiento y la condena de todas aquellas personas que menoscaban el patrimonio del Estado y luego hacer que se ejecute su decisión y así se recuperen los bienes y los fondos mal habidos.</p>
<p>Un acto administrativo contiene como la gravedad de los cargos expuestos por el actor, la flagrante violación de garantías fundamentales y la necesidad de obtener una respuesta judicial expedita, inmediata y eficaz y en consecuencia, evitar la indefensión de la parte que alega el derecho.</p>	<p>El Tribunal de Cuentas es juez imparcial en el proceso patrimonial dirigido a determinar la existencia de los hechos irregulares y declarar la responsabilidad de los servidores públicos y los particulares que lesionen los caudales y los recursos estatales. La institución juzgadora está separada de la institución fiscalizadora y de la institución investigadora. Este Tribunal se desentiende de las tareas investigativas, que en la esfera administrativa corresponden a la Contraloría General de la República y en la esfera jurisdiccional, a la Fiscalía General de Cuentas. Esta Fiscalía es una oficina pública coadyuvante y auxiliar del Tribunal, con la misión de instruir el expediente, recabar todas las pruebas para establecer la verdad material y ejercer la acusación pública.</p>
<p>En cuanto a la nulidad del acto Administrativo, ella debe fundarse sobre el principio del examen de la validez del acto, lo cual supone el examen de sus elementos constitutivos porque la nulidad supone la infracción de los requisitos de forma o de fondo. En</p>	<p>El proceso patrimonial de la nueva Jurisdicción de Cuentas tiene como objetivo la celeridad de la investigación, sin sacrificar la labor efectiva del Fiscal General de Cuentas, la celeridad del proceso y la celeridad de la decisión, sin sacrificar la búsqueda de la verdad.</p>

<p>general, los autores clasifican las nulidades en materia administrativa en dos categorías, las nulidades expresas o textuales, que son las que resultan de la recta interpretación de la ley</p>	<p>material Los plazos de la investigación, de la fase intermedia y de la fase plenaria del proceso de cuentas son breves, comparados con el sistema anterior que carecía de términos para que se concluyera la investigación y preveía términos dilatados en cuanto al propio proceso patrimonial en la Dirección de Responsabilidad Patrimonial</p>
<p>La impugnación de los actos administrativos, en la Vía Gubernativa, es acatar la actuación o decisión de la autoridad encargada de resolver el proceso administrativo, por lo tanto, los recursos que se pueden presentar son los siguientes</p> <p>1 El recurso de reconsideración, que se presenta ante el funcionario administrativo de la primera o única instancia, para que aclare, modifique, revoque o anule la resolución</p>	<p>El Tribunal de Cuentas disfruta de independencia funcional, administrativa y presupuestaria Este Tribunal de Cuentas no es una dependencia administrativa de la Contraloría General de la República, tal como lo era el Tribunal de Cuentas creado por la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984 y lo fue la Dirección de Responsabilidad Patrimonial, este Tribunal es autónomo, es decir, no forma parte de esa institución fiscalizadora ni de ninguno de los tres órganos principales del Estado el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial</p>
<p>Sin embargo, estimamos a título personal que el papel que ha venido jugando la Sala Tercera, en cuanto a la tutela y reposición de derechos vulnerados por la Administración Pública, de manera ilegal, ha hecho rectificar en gran medida esta práctica usual, de siempre confirmar la decisión adoptada en los recursos de reconsideración presentados</p> <p>1 El recurso de apelación, el cual se presenta ante el superior inmediato, con el mismo objeto</p>	<p>Se consagra claramente la garantía constitucional del debido proceso con alcance indiscutible en el juicio de cuentas En efecto, se establece el derecho elemental de los investigados o de los procesados a ser oídos, de modo tal que puedan defenderse debidamente mientras dure la etapa de la investigación o durante la tramitación del proceso, sea personalmente cuando se inicia la investigación, sea a través de apoderado judicial en la fase intermedia y en la fase plenaria, que está a cargo del Tribunal de</p>

	Cuentas
<p>1 El recurso de hecho, se presenta ante el superior inmediato de la autoridad que denegó el recurso de apelación o que lo concedió en un efecto distinto al que corresponde, para que se conceda el recurso de apelación que no fue concedido o para que se le conceda el efecto que la ley señala</p> <p>2 El recurso de revisión administrativa, que se presenta contra resoluciones o decisiones que agoten la vía gubernativa, para lograr la anulación de la decisión. Este recurso es una innovación incluida en la Ley 38 de 2000, como un mecanismo alternativo a la vía jurisdiccional, dentro de propia vía gubernativa</p>	<p>Se instituyen los medios de impugnación dentro del propio proceso de cuentas y se abre la vía para que se acuda a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, mediante acción contencioso-administrativa, en proceso separado, para demandar la decisión del Tribunal de Cuentas</p>
<p>Su utilización para agotar la vía gubernativa y abrir la posibilidad legítima de ir a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia e impugnar el acto administrativo que lesiona sus intereses</p>	<p>En el Jurisdicción de Cuentas no se agota la vía gubernativa, porque no hay Recurso de de apelación ni revisión, sino un Recurso de Reconsideración</p>
<p>La causales de presentación de esta recurso son las siguientes</p> <p>a Si la decisión ha sido emitida por una autoridad carente de competencia,</p> <p>b Cuando se condene a una persona a cumplir una prestación tributaria o económica, o una sanción por un cargo o causa que no le ha sido formulado,</p> <p>c Si se condena a una persona a cumplir una prestación tributaria o económica, o una sanción por un cargo o causa distinta de aquél o</p>	<p>De acuerdo con el artículo 3 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, la Jurisdicción de Cuentas se ejerce de manera permanente en todo el territorio nacional para investigar y juzgar las causas siguientes</p> <p>"1 Cuando surjan reparos en las cuentas que rindan los empleados de manejo ante la Contraloría General de la República, en razón de la recepción, la recaudación, la inversión o el pago de fondos públicos, o de la administración, del cuidado, de la custodia, de la</p>

<p>aquella que le fue formulada,</p> <p>d Cuando no se haya concedido a la persona que recurre oportunidad para presentar, proponer o practicar pruebas,</p> <p>e Si dos o más personas están cumpliendo una pena o sanción por una infracción o falta que no ha podido ser ejecutada más que por una sola persona,</p> <p>f Cuando la decisión se haya basado en documentos u otras pruebas posteriormente declarados falsos mediante sentencia ejecutoriada,</p> <p>g Si con posterioridad a la decisión, se encuentren documentos decisivos que la parte no hubiere podido aportar o introducir durante el proceso, por causa de fuerza mayor o por obra de la parte favorecida,</p> <p>h Cuando la resolución se haya obtenido en virtud de cohecho, violencia u otra maquinación fraudulenta, o cuando la resolución se haya fundado en un dictamen parcial rendido por soborno o cohecho, en el caso de que estos hechos hayan sido declarados así en sentencia ejecutoriada,</p> <p>i Cuando una parte afectada por la decisión no fue legalmente notificada o emplazada en el proceso, siempre que en uno y otro caso no haya mediado ratificación expresa o tácita de dicha parte, ni el objeto o asunto hubiere sido debatido en el proceso, y</p>	<p>autorización, de la aprobación o del control de fondos o bienes públicos</p> <p>2 Cuando surjan reparos en las cuentas que rindan los agentes de manejo ante la Contraloría General de la República, con motivo de la recepción, la recaudación, la inversión o el pago de fondos públicos, o de la administración, del cuidado, de la custodia, de la autorización, de la aprobación o del control de fondos o bienes públicos</p> <p>3 Cuando surjan reparos en la administración de las cuentas de los empleados y los agentes de manejo, en razón de examen, auditoría o investigación realizada por la Contraloría General de la República de oficio o en vista de información o denuncia presentada por cualquier particular o servidor público</p> <p>4 Por menoscabo o pérdida, mediante dolo, culpa o negligencia, o por uso ilegal o indebido de fondos o bienes públicos recibidos, recaudados, pagados o confiados a la administración, cuidado, custodia, control, distribución, inversión, autorización, aprobación o fiscalización de un servidor público</p> <p>5 Por menoscabo o pérdida de fondos o bienes públicos, mediante dolo, culpa o negligencia, o por uso ilegal o indebido de dichos fondos o bienes, en una empresa estatal o mixta o en cualquier empresa en la que tenga participación económica el Estado o una institución autónoma o semiautónoma,</p>
--	---

<p>j De conformidad con otras causas y supuestos establecidos en la ley</p>	<p>municipio o junta comunal</p> <p>6 Por menoscabo o pérdida, mediante dolo, culpa o negligencia, o por uso ilegal o indebido de fondos o bienes públicos recibidos, recaudados, manejados o confiados a la administración, inversión, custodia, cuidado, control, aprobación, autORIZACIÓN o pago de una persona natural o jurídica”²⁹</p>
<ul style="list-style-type: none"> • La revocabilidad, el artículo 62 de la Ley 38 de 2000, que es una especie, de excepción legal administrativa, al principio consabido, pero que solo rige para los siguientes casos, de acuerdo a la disposición jurídica en cita “Artículo 62 Las entidades públicas solamente podrán revocar o anular de oficio una resolución en firme en la que reconozcan o declaren derechos a favor de terceros, en los siguientes supuestos 1 Si fuese emitida sin competencia para ello, 2 Cuando el beneficiario de ella haya incurrido en declaraciones o haya aportado pruebas falsas para obtenerla, 3 Si el afectado consiente en la revocatoria, y 4 Cuando así lo disponga una norma especial En contra de la decisión de revocatoria o anulación, el interesado puede interponer, dentro de los términos correspondientes, los recursos 	<p>Esta competencia gira en torno a todo hecho doloso, culposo, negligente, o en que medió uso ilegal o indebido por el empleado o el agente de manejo, que causó menoscabo o pérdida en perjuicio del patrimonio del Estado Es decir, incluye cualquier conducta activa u omisiva, deliberada o culposa o negligente, del servidor público de manejo o del particular investido con la facultad de manejo, que produzca detrimento a las arcas o los bienes públicos, en función de los reparos u objeciones que formule la Contraloría General de la República en su labor de establecer la corrección o incorrección en el manejo de los fondos y los bienes públicos o al examinar las cuentas rendidas</p>

²⁹Ley 67 de 14 de diciembre de 2008, que desarrolla la Jurisdicción de Cuentas Editada por el Tribunal de Cuentas, Panamá, 2014, pp 18 y 19

<p>que le reconoce la ley La facultad de revocar o anular de oficio un acto administrativo no impide que cualquier tercero interesado pueda solicitarla, fundado en causa legal, cuando el organismo o funcionario administrativo no lo haya hecho " (Modificado por el artículo 3 de la ley 62 de 23 de octubre de 2009)</p> <p>Sujetos del Derecho Administrativo</p> <p>Sujetos Activo y pasivo el primero es siempre una Administración Pública que actúa a través de sus órganos, que tienen como titulares a personas físicas (funcionarios o personal al servicio de las Administraciones)</p> <p>Sujetos pasivos son los interesados, aquellos que reciben los efectos, favorables o perjudiciales, del acto administrativo</p>	
--	--

Algunas consideraciones doctrinales del cuadro presentado:

"Garido Falla indica que acepta la definición del italiano Zanobini de que *"Es acto administrativo cualquier declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento o de juicio realizada por un sujeto de la Administración pública en el ejercicio de una potestad administrativa"*, explicando que pudiera parecer extraño que acepte esta definición en circunstancia que ese autor excluye a los reglamentos del concepto de acto administrativo, pero agrega

que esa exclusión no se desprende de la letra de su definición, sino que, por el contrario, la incluye".³⁰

Referente a la motivación del acto administrativo, la Corte Suprema de Justicia Panameña, en el fallo de Amparo de 21 de julio de 2004, mencionó lo siguiente:

"la idea de flexibilizar los requisitos de admisibilidad de la iniciativa constitucional, ante la concurrencia de presupuestos evidentes, relevantes y excepcionales como la gravedad de los cargos expuestos por el actor, la flagrante violación de garantías fundamentales y la necesidad de obtener una respuesta judicial expedita, inmediata y eficaz y en consecuencia, evitar la indefensión de la parte que alega el derecho. Y, es que en consideración de que el propósito de la acción de amparo es la tutela y protección, efectiva e inmediata, de los derechos consagrados en nuestra Carta Fundamental, lógicamente que el conocimiento de un cargo de esta naturaleza adecuadamente desarrollado que produzca en el tribunal, al menos indiciariamente, un destello de veracidad, está por encima de cualquier tecnicismo o requerimiento meramente formal. Aceptar la tesis contraria indudablemente que supondría coartar o sacrificar los preceptos constitucionales ante la estimación de exigencias legales de menor jerarquía"³¹

³⁰GARRIDO FALLA, Fernando Garrido Falla (1966) Tratado de Derecho Administrativo. Vol. 1. Parte General, 4ta. Edición. Instituto de Estudios Políticos, p.407

³¹ Resolución Judicial del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de 21 de julio de 2004.

La motivación del acto administrativo consiste en la explicación y enumeración de las razones que han llevado a la Administración a dictar el acto administrativo.

La importancia de la motivación reside en que es la base para un posterior control o fiscalización administrativa o jurisdiccional, "debiéndose establecer la necesaria relación de causalidad entre los antecedentes de hecho, el Derecho aplicado y la decisión adoptada.

Generalmente se tiene el criterio de que este recurso es inoperante, dado que muy pocas veces se logra que quien dicto el acto, rectifique su actuación, esto porque en una gran medida, las decisiones pueden estar revestidas de componentes políticos.

Por consiguiente, todas las características y conceptos vertidos por los diferentes autores para definir el acto administrativo, corresponden solo a este y no a la Jurisdicción de Cuentas, por lo tanto, como una opinión personal, para no forzar el sistema que ya tenemos en Panamá, y al no tener características similares la Jurisdicción de Cuentas con las otras jurisdicciones, es entonces donde se decidió que las resoluciones del Tribunal de Cuentas fuesen atacadas a través de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, es decir lo Contencioso Administrativo, aunque en estructura y organización y al ser una jurisdicción privativa, se desliga de los ribetes administrativos.

La Jurisdicción de Cuentas no emite resoluciones de hacer o no hacer. Esta responsabilidad es una tipificación especial para los servidores públicos, siendo una acción pública del Estado y no de una persona natural y de carácter privado, las funciones que llevan a cabo, de cierta manera regulando o sancionando las faltas que dan como consecuencia la no rendición de cuentas.

Es una jurisdicción especializada por la singularidad, particularidad, condición privativa. Caso particular. Conocimientos teóricos o prácticos de índole especial sólo para esta jurisdicción de cuentas.

I.3 La Jurisdicción Contenciosa Administrativa y la Jurisdicción de Cuentas

La Jurisdicción Contenciosa Administrativa	La Jurisdicción de Cuentas
<p>La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es aquella destinada al conocimiento y aplicación del Derecho en el orden administrativo o del Derecho administrativo, es decir, el referente al conjunto normativo destinado a la regulación de la actividad de la Administración pública en su versión contenciosa o de control de la legalidad y de sometimiento de ésta a los fines que la justifiquen</p>	<p>El proceso de cuentas es de única instancia. Tanto la Resolución de Reparos, como la resolución final, solamente admiten el Recurso de Reconsideración. La Ley prevé la posibilidad de que los servidores públicos o los particulares, que hayan sido condenados, o el Fiscal General de Cuentas cuando la resolución sea de descargos, promuevan la Acción Contencioso Administrativa.</p>
<p>La justicia administrativa dos esferas bien distintas la gubernativa, que se ejerce por la propia Administración, en nombre de la Equidad, reparando espontáneamente o a instancia de parte, sin las formalidades de los procesos, los actos perjudiciales al interés o al derecho del particular, y la contenciosa, que generalmente tiene lugar una vez agotada la vía gubernativa, esto es, cuando la resolución administrativa causa estado, en que el particular afectado en su derecho por un acto administrativo recurre contra la Administración, buscando la protección ante una jurisdicción independiente del Poder que lo ha agraciado. Esta última es la que constituye propiamente la Jurisdicción Contencioso Administrativa.</p>	<p>La Resolución de Cargos o de Descargos dictada por el Tribunal de Cuentas podrá ser demandada ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, mediante la acción contencioso-administrativa que corresponda.</p>
<p>En conclusión, el título del litigio debe ser un acto administrativo, el</p>	<p>En los procesos Contencioso Administrativos de nulidad se</p>

<p>objeto debe ser un derecho violado una infracción de la ley, de orden administrativo, y finalmente, el fin debe ser una reparación modificación o reforma del acto administrativo, por lo menos en cuanto a la consecuencia jurídica del acto en los casos de contravención</p> <p>El fin de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo es examinar la legalidad de los actos administrativos. Por consiguiente, sólo se puede acudir a estos tribunales después que las autoridades administrativas hayan dictado algún acto en determinada materia, llegando algunas leyes incluso a prescribir que se debe apurar la vía gubernativa antes de instar la protección del tribunal contencioso administrativo</p>	<p>notificará a la persona favorecida con la resolución del Tribunal de Cuentas de la providencia que admita la acción</p> <p>La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia podrá declarar la legalidad o la ilegalidad de la Resolución de Descargos. Si declara su ilegalidad, debe establecer la responsabilidad que le corresponde al procesado, de acuerdo con las disposiciones de esta Ley</p>
<p>La institución de lo contencioso administrativo, conforme ya se ha dicho, tiene como objeto controlar a la Administración Pública, dentro de la legalidad, de tal manera que la competencia de estos tribunales, en su acepción más amplia, tiende a controlar a la Administración en la ejecución de los actos administrativos, obligándola a actuar dentro de la legalidad establecida, respetando los derechos e intereses legítimos de los particulares y a indemnizar los perjuicios causados a los administrados</p>	<p>En cuanto a la ejecución de la sentencia, el Tribunal de Cuentas es un tribunal de conocimiento y no de ejecución, al igual que la Dirección de Responsabilidad Patrimonial. Por eso, lo mismo que dicha Dirección, el Tribunal, después de ejecutoriada la Resolución de Cargos, enviará copia de ésta, con la información sobre los bienes cautelados, a la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, hoy Autoridad de Ingresos Públicos, para los efectos de hacerla efectiva, mediante los trámites del proceso por Jurisdicción coactiva y así entonces el Estado panameño recupere el patrimonio del cual fue privado por la lesión causada</p>

	<p>En el proceso por cobro coactivo no se podrán alegar excepciones, que se funden en hechos anteriores a la fecha, en que se profirió la respectiva Resolución de Cargos, salvo que se alegue una restitución ya realizada al Estado, que no hubiese sido reconocida en la mencionada resolución. Cuando sea necesario la ejecución del fallo en el extranjero, se le enviará copia auténtica al Ministro de Relaciones Exteriores para que por la vía diplomática inicie los trámites de rigor, en cada uno de los países en donde la persona condenada por la lesión patrimonial ocasionada al Estado panameño tenga bienes a su nombre o a nombre de las personas naturales o jurídicas a cuyo favor los haya traspasado para encubrir su origen y su titularidad. Luego de ejecutada la Resolución de Cargos, la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, hoy Autoridad Nacional de Ingresos informará al Tribunal de Cuentas los Públicos.</p> <p>El Tribunal de Cuentas en el cumplimiento de su función lleva a cabo el control financiero, de gestión y de resultados, fundados en la eficiencia y eficacia, economía, equidad, veracidad y legalidad. Le corresponde, además el establecimiento de un sistema de transparencia en la gestión de los servidores públicos, recuperando el dinero de las lesiones patrimoniales del Estado Panameño.</p>
El artículo 13 de la ley N° 33 dice a	Resulta oportuno mencionar que, el

la letra

"La Jurisdicción Contencioso Administrativa tiene por objeto revisar los actos resoluciones, órdenes o disposiciones de todos los funcionarios nacionales, provinciales y municipales y de las entidades públicas autónomas o semi- autónomas, en el ejercicio de sus funciones o con pretexto de ejercerlas "

En consecuencia, el tribunal del Contencioso administrativo conocerá, en materia administrativa, de lo siguiente

1 De todos los decretos, órganos, resoluciones o cualesquiera actos, sean generales o individuales, en materia administrativa, que se acusen de ilegalidad,

2 De los actos, resoluciones, órdenes o disposiciones de los gerentes o de las juntas directivas o de gobierno, cualquiera que sea su denominación, de las entidades públicas autónomas o semi – autónomas que sean violatorias de las leyes, de los decretos o de sus propios estatutos, reglamentos y acuerdos,

3 De los decretos – leyes, cuando sean acusados de violar la ley de concesión de facultades extraordinarias por virtud de la cual se expiden,

4. De los recursos contenciosos en los casos de adjudicación de tierras,

5 De las apelaciones, excepciones, tercerías o cualquier incidente en los juicios ejecutivos

Tribunal de Cuentas, tiene jurisdicción nacional y competencia de naturaleza privativa, con la prioridad de la protección y defensa de la Hacienda Pública todo ello enmarcado en nuestra Carta Magna

Precisando de una vez, la Reforma Constitucional del 2004 estableció la nueva Jurisdicción de Cuentas y del mismo modo creó su organismo principal denominado Tribunal de Cuentas, al cual le corresponde la delicada misión de juzgar las cuentas de los empleados y los agentes de manejo por motivo de los reparos que, por irregularidades, formule la Contraloría General de la República

En el orden de ideas anteriores, la mencionada Jurisdicción de Cuentas tiene su base constitucional y legislativa, lo cual fue un hecho marcado en la historia de Panamá, lo cual reforzó las instituciones republicanas, causando un efecto solidario y coordinado de las funciones controlar, auditar y fiscalizar el patrimonio público, recabando el dinero de las lesiones patrimoniales de las cuales fue víctima el patrimonio del Estado Panameño

Es evidente entonces que las características de esta jurisdicción se pueden resumir

- Jurisdiccionales y las que ponen fin a la controversia, cuando ya no admiten recurso alguno,

- Sus resoluciones hacen tránsito a cosa juzgada, por lo

por jurisdicción coactiva,

6 de las cuestiones suscitadas con motivo de la celebración, cumplimiento o extinción de los contratos administrativos,

7 de las cuestiones que se susciten en el orden administrativo entre dos o más municipios, o entre un municipio y la Nación,

8 De los acuerdos y de cualquier acto, resolución o disposición de los consejos municipales o de las autoridades y funcionarios que de ellos dependan, contrarios a las leyes, a los decretos que las reglamentan o a las normas de los propios consejos,

9 De la interpretación de los actos administrativos cuando la autoridad judicial o administrativa encargada de su ejecución antes de ejecutarlos o de resolver el fondo del negocio, así lo solicite, por tratarse de actos de sentido oscuro o ambiguo. También son susceptibles de esta interpretación, en los casos del inciso que antecede, las sentencias y autos del propio Tribunal de lo Contencioso – administrativo,

10 De la interpretación de los actos administrativos individuales que hayan de servir de base a cualquier decisión de la autoridad judicial cuando ante ésta se excepcione el alcance, sentido o validez jurídica de dichos actos,

11 de la excepción de ilegalidad de los actos administrativos generales que hayan de servir de base a cualquier decisión de la autoridad

tanto, adquieren una firmeza tal, que garantizan irreductiblemente la seguridad jurídica

Con referencia a lo anterior, la responsabilidad patrimonial declarada por este Tribunal de Cuentas está dirigida a que el Estado recupere los bienes y los dineros de los que ha sido privado indebidamente. Es decir, esta nueva oficina pública es formal y materialmente es un tribunal de justicia especializado e independiente en los aspectos administrativos, presupuestarios y funcionales que, aunque mantiene vínculos con la Contraloría General de la República por razones de la labor constitucional y legal de esta institución, en materia de control y fiscalización de los fondos y bienes públicos, nace al mundo jurídico como una entidad separada

<p>judicial,</p> <p>12 De las indemnizaciones de que deben responder personalmente los funcionarios de Estado o de las entidades públicas autónomas o semi-autónomas por actos que el tribunal de lo Contencioso – administrativo reforme o anule</p> <p>13. De las indemnizaciones por razón de la responsabilidad subsidiaria del Estado o de las entidades públicas autónomas o semi autónomas, en virtud de los daños o perjuicios que originen las infracciones jurídicas en que incurra en el ejercicio de sus funciones o con pretexto de ejercerla, cualquier funcionario o entidad que haya profendo el acto administrativo impugnado, y</p> <p>14 De las indemnizaciones de que sean responsables directos el estado o las entidades públicas autónomas o semi autónomas causadas por el mal funcionamiento de los servicios públicos a ellos adscritos”</p>	
<p>Esta competencia del Tribunal contencioso dice el artículo 15 de la ley N° 33, se ejerce ya anulando los actos acusados de ilegalidad, ya restableciendo el derecho particular violado, estatuyendo disposiciones nuevas en reemplazo de las acusadas, ya pronunciándose perjudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal</p> <p>El artículo 16 de la ley N° 33, que reformó al artículo 26 de la Ley N°</p>	<p>Esta jurisdicción tiene estricto apego a la Constitución Política y a las leyes de la República, particularmente a la Ley 67, de 14 de noviembre de 2008, modificada por la Ley 81, de 22 de octubre de 2013, por la cual se desarrolla la Jurisdicción de Cuentas y se modifican las disposiciones de la Ley 32 de 1984, orgánica de la Contraloría General de la República, así como a la normativa complementaria, integrada por la Ley 38 del 2000, relativa al</p>

<p>135, dice que</p> <p>"los motivos de ilegalidad comprenden tanto la infracción literal de los preceptos legales como la falta de competencia o de jurisdicción del funcionario o de la entidad que haya dictado el acto administrativo, o el quebrantamiento de las formalidades que deben cumplirse y la desviación de poder. La apreciación de las responsabilidades a que haya lugar, ya se trate de las patrimoniales de los funcionarios, o de las principales de los funcionarios, o de las principales o subsidiarias del Estado, o de las entidades públicas autónomas o semi-autónomas, corresponderá al Tribunal de lo Contencioso – administrativo"</p>	<p>procedimiento administrativo, el Código Judicial, el Código Procesal Penal, el Código Fiscal y la mencionada Ley 32</p> <p>Dadas las condiciones que anteceden, el Tribunal de cuentas tiene la imparcialidad en el juzgamiento de las causas patrimoniales y de acuerdo con lo previsto en la nueva legislación de Cuentas, dicho tribunal actúa como una entidad jurisdiccional, fuera del esquema de la Administración Pública y de la entidad fiscalizadora, que debe valorar las pretensiones de los procesados y del erario nacional para emitir sus decisiones. Es evidente entonces, que los intereses del Estado, en defensa del patrimonio público, estarán representados por el Fiscal General de Cuentas que debe realizar la investigación correspondiente y ejercer la acusación en la etapa plenaria del proceso patrimonial</p>
<p>Luego de agotada la Vía Gubernativa, la parte afectada tiene que recurrir a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema Justicia, para solicitar la ilegalidad o nulidad del acto administrativo, sea que viole sus derechos subjetivos (Demanda de plena Jurisdicción) o el Acto Administrativo que viole los derechos de la colectividad (demanda de nulidad)</p>	<p>Además, tiene la característica particular que está íntimamente relacionada con el debido proceso legal instaurado contra el inculcado en cualquier por lesión patrimonial cometida en contra del Estado, debido a esto se dan todas las garantías para la adecuada defensa de los procesados, que entre ellos está el derecho a ser oído, debe ser notificado debidamente, tiene todo el derecho de presentar pruebas en su defensa, el derecho de hacer uso de los recursos legales y los otros medios de impugnación, el derecho a que las resoluciones sean motivadas, el derecho a que el</p>

	<p>trámite del proceso se ajuste a la regulación indicada por la ley, el derecho a que la sentencia no sea arbitraria y el derecho a que se respete la cosa juzgada.</p>
<p>La sentencia anula la resolución administrativa, ese fallo produce efectos <i>erga omnes</i>, ya que se anulan los efectos de la resolución con respecto a todos. Si el recurso tiene el doble carácter de subjetivos y objetivo, la sentencia produce un doble efecto: anula la resolución para todo el que se encuentre en análoga circunstancia y declara el derecho del recurrente o bien confirma la resolución recurrida.</p>	<p>De igual manera, el respeto irrestricto al valor justicia, que es uno de los valores inherentes de toda persona. Por otra parte, las decisiones que emanen de dicho Tribunal son fundamentadas en el examen de los hechos y su confrontación con la ley, tomando en cuenta los intereses del Estado, pero conjugándolos con las pretensiones y los derechos humanos de los servidores públicos o de los particulares procesados, con el propósito básico de que salga a relucir la verdad material.</p>
<p>a. Acciones de nulidad: dirigidas para impugnar actos de carácter general, es decir, que no están dirigidas exclusivamente a una persona.</p> <p>b. Acciones de Plena Jurisdicción: dirigidas para impugnar actos que solo tienen un efecto o transcendencia para el particular afectado por la decisión.</p>	<p>En cuanto al Tribunal de Cuentas, el proceso de cuentas es de única instancia. Tanto la Resolución de Reparos como la resolución final (Cargos o Descargos) solamente admiten el recurso de reconsideración. La Ley prevé la posibilidad de que los servidores públicos o los particulares que hayan sido condenados, o el Fiscal General de Cuentas cuando la resolución sea de descargos, promuevan Acción Contencioso Administrativa en los términos siguientes:</p> <p>1. La Resolución de Cargos o de Descargos dictada por el Tribunal de Cuentas podrá ser demandada ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, mediante la acción contencioso-administrativa que corresponda. En los procesos contencioso-administrativos de</p>

	<p>nulidad se notificará a la persona favorecida con la resolución del Tribunal de Cuentas de la providencia que admita la acción</p> <p>2 La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia podrá declarar la legalidad o la ilegalidad de la Resolución de Descargos Si declara su ilegalidad, debe establecer la responsabilidad que le corresponde al procesado</p>
--	---

Explicaciones y conceptos importantes de este cuadro:

El concepto de Bórquez Montero al decir que

“la jurisdicción administrativa es la potestad que reside en la Administración o en los funcionarios o cuerpos que la representan para asegurar la aplicación de las leyes de interés general o local de los administrados por medio de reglamentos y otras disposiciones análogas con el Estado, y para conocer y sentenciar en forma de juicio los asuntos contenciosos – administrativos, esto es las reclamaciones u oposiciones de los que se creyeran perjudicados por la Administración en sus derechos administrativos, o sea aquéllos que les han sido reconocidos previamente por una ley, un reglamento u otro precepto administrativo o que han sido lesionados por aquélla en sus intereses legítimos”³²

³² P. STATSKY, William (1985), Legal Thesaurus/Dictionary”, St. Paul MN, USA, West Publishing Co., p. 601

En esta definición se comprenden las dos clases de Justicia Administrativa, la Gubernativa y la Contenciosa. Ya hemos dicho que esta última es la única que debe ser considerada como Jurisdicción Administrativa, por cuanto en ella son tribunales especiales, mixtos u ordinarios los que tienen competencia para resolver las reclamaciones, que han de ser tramitadas en forma de juicio, como una verdadera contienda entre partes. “En cambio, la gubernativa no envuelve la tramitación de un juicio, ni la Administración se encuentra en un mismo pie de igualdad jurídica con el particular porque es ella la que resuelve siendo en consecuencia, juez y parte al mismo tiempo, atentando contra el elemental principio de justicia *“nemo iudex in causa propria”*”³³

Precisado el concepto de la Jurisdicción Contencioso – Administrativa, es necesaria delimitar la noción de lo contencioso administrativo. Dice Gascón y Marín que

“es diverso el criterio de los tratadistas acerca de la noción de lo contencioso administrativo, variedad que responde tanto a la época en que se expone la definición como al sistema predominante en el país a que el autor pertenece”³⁴

El autor Lafemere dice que

³³*Nemo iudex in sua causa* es una expresión latina que se emplea en Derecho, especialmente en Derecho Procesal, para indicar que el juez no puede ser parte en un proceso en el que tenga intereses personales, antes bien, ha de quedar siempre como una tercera persona, imparcial, entre las dos partes. Su traducción literal sería: ningún juez lo es de su propia causa.

³⁴GASCÓN Y MARÍA, (1917), Tratado elemental de Derecho Administrativo, Madrid, p. 29

“lo contencioso administrativo es el conjunto de reclamaciones fundadas en un derecho o en la ley y que tiene por objeto, sea un acto del Poder Público emanado de la autoridad, sea un acto de gestión de los servicios públicos diferidos a la jurisdicción administrativa por disposiciones de ley generales o especiales”³⁵

El autor Vivien dice que

“lo Contencioso – Administrativo se compone de todas las reclamaciones impuestas a la Administración por las leyes y reglamentos que la norman o por los contratos que suscribe”³⁶

La responsabilidad patrimonial recae sobre específicamente sobre las personas siguientes

AGENTE DE MANEJO se define como toda persona que sin ser funcionario público reciba, recaude, maneje, administre, invierta, custodie, cuide, controle, apruebe, autonce o pague dineros de una entidad pública o, en general, administra bienes de ésta

EMPLEADOS DE MANEJO se define como la condición que alcanza a todo servidor público o empleado de una empresa estatal facultado por la ley para contraer obligaciones económicas, ordenar gastos y extinguir créditos a nombre o en representación de una entidad o dependencias del Estado o empresa estatal

³⁵ROJAS GONZÁLEZ, José M (1934), Tribunales Contencioso – administrativos, Santiago de Chile, p 16

³⁶SIERRA, Mauro, (1893), Lo Contencioso – Administrativo, Montevideo, p 75



La responsabilidad patrimonial persigue los bienes de la persona declarada responsable, en todo momento, incluso dentro de cualquier proceso judicial, hasta tanto hayan sido adjudicados definitivamente a terceros dentro de éste. En estos casos, la responsabilidad patrimonial ascenderá hasta la parte que cubra el importe líquido y los intereses de la condena del Tribunal de Cuentas.

Esta responsabilidad es una tipificación especial para los servidores públicos, siendo una acción pública del Estado y no de una persona natural y de carácter privado, las funciones que llevan a cabo, de cierta manera regulando o sancionando las faltas que dan como consecuencia la no rendición de cuentas.

El aspecto en común de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y la Jurisdicción de Cuentas es que el Tribunal de cuentas busca que los bienes que no están en la Hacienda Pública, regresen a este erario, estableciendo este nexo, para así determinar el carácter administrativo del Tribunal de Cuentas.

I.3.1 Cuadro de diferencias entre las Acciones de Nulidad y Acciones de Plena Jurisdicción

“DIFERENCIAS ENTRE LAS ACCIONES DE NULIDAD Y ACCIONES DE PLENA JURISDICCION

Accion de Nulidad	Accion de Plena Jurisdiccion
1 Puede proponerse contra Actos <u>ge</u> nerales (actos del Ejecutivo o de instituciones autonomas, Acuerdos Municipales, etc) Articulo 43 a Ley 33 de 1946 Art 97 (98) delCodigo Judicial	1 Puede proponerse contra actos Administrativos individuales, personales, que afecten derechos subjetivos Articulo 43ª Ley 33 de de 1946
2 Normalmente se utiliza contra los actos condiciones	2 Excepcionalmente se usa contra los actos-condiciones
3 Puede ejercerse por cualquier persona, natural o juridica, nacional o extranjera, <u>domiciliada</u> en el país (Accion popular o publica. Articulo 203 No 2 Constitución Nacional.	3 Puede ejercerla sólo la persona afectada por el acto (acción privada), sin necesidad de estar <u>domiciliada</u> en el país Articulo 203 No 2 Constitucion Nacional.
4 Puede ejercerse en cualquier tiempo, es imprescriptible Articulo 42 a Ley 33 de 1946	4 Solo puede ejercerse dentro de los dos meses siguientes de la notificacion o ejecucion del acto Articulo 42 b Ley 33 de 1946
5 Sólo cabe pedir la declaratoria de ilegalidad pero la Corte puede dictar normas en reemplazo de las impugnadas Articulo 203 No 2 Constitución Nacional	5 Se pide la declaratoria de ilegalidad a la vez que la restitution del derecho violado y todo lo que el demandante estime como intereses lesionados La Corte puede dictar disposiciones en reemplazo de las impugnadas Articulo 203 No 2 Constitución Nacional.
6 Sentencia tiene efectos erga omnes Articulo 27 y 53 de la Ley 135 de 1943	6 Sentencia tiene efectos entre partes Articulo 27 de la Ley 135 de 1943

- | | |
|--|--|
| <p>7 En la de nulidad no es necesario agotar la via administrativa No hay silencio Administrativo</p> | <p>7 Se requiere agotar la via administrativa Existe además Silencio Administrativo Artículo 42 Ley 135 de 1943 Art 156 y 200 de la Ley 38 de 2000</p> |
| <p>8. Los actos generales se publican en la Gaceta Oficial, al igual que la <u>sentencia</u> que se dicte anulando el acto general. Artículo 99 (100) Cod. Judicial.</p> | <p>8 Los actos individuales generalmente no se publican en la Gaceta Oficial y la Sentencia tampoco se publica en la Gaceta Oficial. Artículo 99 (100) Cod.</p> |
| <p>9 Procurador de la Administración defiende la ley Art 5 No 3 de la Ley 38 de 2000</p> | <p>9 Procurador de la Administración defiende los actos de la Administración, excepto en los casos en que dos entidades estatales del mismo rango tengan intereses contrapuestos o en el caso que haya habido controversia entre particulares por razón de sus propios intereses En estos casos excepcionales defiende la ley Art 5 numerales 2 y 3 de la Ley 38 de 2000</p> |
| <p>10 El problema es de puro derecho y por tanto la prueba debe ser preconstituida. Lo fundamental es probar la ilegalidad del acto general.</p> | <p>10 Normalmente, además del problema de derecho <u>hay que probar hechos</u>. Lo fundamental es probar la ilegalidad del Acto individual Artículo 47,48 y 49 de la Ley 135 de 1943</p> |

- | | |
|--|---|
| <p>11 No supone un “juicio contencioso”, pues no hay partes en el sentido procesal. Sin embargo, se puede desistir, lo que es incongruente con esta posición. Requiere una reforma para adecuarla con la acción constitucional en la que no se puede desistir.</p> | <p>11 El de Plena Jurisdicción es parecido al recurso ordinario en el proceso civil, aunque con marcadas diferencias.</p> |
| <p>12 No hay edicto en la vía administrativa ni se notifican personalmente. Se publican y entran en vigencia.</p> | <p>12 El edicto de notificación se cuenta desde su designación tanto en la vía Administrativa, como en el proceso Contencioso-Administrativo. Existen Notificaciones personales o por edicto y se utiliza el edicto con mayor frecuencia. Artículo 90 de la Ley 38 de 2000.</p> |
| <p>13 El objeto del recurso es la protección del orden legal. Artículo 27-43 a de la Ley 135 de 1943.</p> | <p>13 El objeto del recurso es la protección de derechos subjetivos. Artículo 27-43 a de la Ley 135 de 1943.</p> |

Comentarios. Respecto al cuadro anterior se detallan las diferencias entre las acciones Contenciosas Administrativas que se pueden presentar para atacar las resoluciones de Cargos y Descargos que emite el Tribunal de Cuentas. De este modo las partes afectadas en el proceso de cuentas no están en indefensión, en caso que, no estén de acuerdo con la resolución final dictada por este Tribunal de Cuentas.

I.4 La Jurisdicción Civil y la Jurisdicción de Cuentas

La Jurisdicción Civil	Jurisdicción de Cuentas
<p>Son de conocimiento y juzgamiento de la jurisdicción civil todos aquellos casos y negocios que no correspondan al conocimiento de la penal</p>	<p>El nuevo Tribunal de Cuentas de Panamá tiene exclusivamente funciones jurisdiccionales. La atribución del control externo de las instituciones públicas recae en la Contraloría General de la República, mientras que las irregularidades que esta encuentre en las auditorías que realice o en la rendición de cuentas, deben pasar al conocimiento de la Jurisdicción de Cuentas que, a través de la Fiscalía General de Cuentas, adelanta la investigación para imputar la posible existencia de lesión patrimonial contra el Estado y la identidad de los responsables y por conducto del Tribunal de Cuentas juzga el resultado de tal investigación para determinar la certeza de la existencia de dicha lesión y declarar la responsabilidad de sus autores. Por consiguiente, el Tribunal de Cuentas es una oficina pública encargada únicamente de administrar justicia patrimonial.</p>
<p>Esta jurisdicción conoce de pretensiones de carácter privado, concretamente derechos y reclamaciones de naturaleza civil o comercial</p>	<p>El Tribunal de Cuentas de Panamá, instituido por la reforma constitucional, es un órgano de jurisdicción especializada, de la novedosa Jurisdicción de Cuentas, al cual se le despoja de los ribetes administrativos, en cuanto a su organización, en cuanto a sus resoluciones y en cuanto a las acciones impugnativas, y se integra de una magistratura con todos los perfiles de un tribunal judicial, sin ser componente del Órgano Judicial, contrario a lo que sucede</p>

	<p>en el Paraguay donde el Tribunal de Cuentas tiene el "carácter de órgano jurisdiccional del Poder Judicial"</p>
<p>Ejercen la jurisdicción civil en Panamá la Sala I de la Corte Suprema de Justicia, los Tribunales Superiores de Justicia, los Jueces de Circuito de lo Civil, y los Jueces Municipales de lo Civil</p>	<p>El proceso de cuentas se advierte arreglado en función de una actividad jurisdiccional, es decir, de administrar justicia, traducida por disposición del artículo 281, constitucional, en jurisdicción propia del Tribunal de Cuentas y, por lo tanto, excluyente de cualquier otro tribunal u otro órgano de naturaleza administrativa</p> <p>Este proceso es de única instancia y las sentencias emitidas están sujetas únicamente al recurso ordinario de reconsideración ante el propio Tribunal</p> <p>Aunque la ley por razones prácticas, porque se trata de un verdadero tribunal con distintas funciones jurisdiccionales, en vez del recurso de casación contra las resoluciones de cargos y sus resoluciones de descargos, solo permitió que sus resoluciones finales sean demandables mediante acciones contencioso administrativas Opera también el control constitucional derivado de la consulta o de la acción de inconstitucionalidad y de la acción de amparo de garantías constitucionales</p>
<p>A esta jurisdicción corresponde el libro segundo del Código Judicial denominado PROCEDIMIENTO CIVIL</p>	<p>Ley 67 de 14 de noviembre de 2008</p>

Comentarios: En relación al cuadro anterior se debe promover una reforma se deben suprimir tales acciones contencioso administrativas para borrar el matiz de tribunal administrativo con que determinados sectores jurídicos se empeñan en calificar al Tribunal de Cuentas en Panamá. Es nuestro caso, la Jurisdicción Contencioso Administrativa esta sobrepuesta sobre la Jurisdicción de Cuentas, que tiene características y reglas diferentes.

La Jurisdicción de Cuentas es especializada, "jurisdiccional", independiente, privativa, necesaria e indelegable. Ello surge taxativamente de lo dispuesto en el artículo 281 de la Constitución Política, el cual expresa que se establece la Jurisdicción de Cuentas, con competencia y "jurisdicción" nacional, parajuzgar las cuentas de los agentes y empleados de manejo, cuando surjan reparos de estas por supuestas irregularidades.

La acción de cuentas es ejercida por el Estado, por lo tanto, la normativa es del Derecho Público y la acción del Derecho Civil es una disciplina del Derecho Privado.

Los intereses que defiende la acción patrimonial del Estado son públicos, contrario a los intereses defendidos por la acción civil, que son estrictamente privados.

En consecuencia, sería contrario a la naturaleza de dicha reparación, que se ensayara por medio de la Jurisdicción Civil, que es una Jurisdicción Ordinaria, reservada para dirimir controversias entre los sujetos del Derecho Privado.

Por lo tanto, el juicio de cuentas es un juicio de naturaleza civil (pecuniaria), por el cual se hace efectiva la responsabilidad extracontractual de los agentes que, por una acción u omisión negligente o dolosa, causen un deterioro en el patrimonio público.

Los elementos de dicha responsabilidad son de carácter indemnizatorio, la conducta imputable del agente, el daño y la relación de causalidad entre ambos elementos.

El daño importa en una lesión, debido al menoscabo o pérdida en el patrimonio público, debiendo indemnizarse todo aquel que sea consecuencia directa y necesaria del hecho. Cabe señalar que, en atención a que el sujeto pasivo de dicha reparación es el Estado, ésta incluye exclusivamente el daño emergente, descartándose, desde luego, el lucro cesante y el daño moral.

La acción de cuentas es ejercida por el Estado y se rige por las normas del Derecho Público, pero la reparación de entre los particulares es fundamentada por el Derecho Civil panameño, lo cual claramente es normativa del Derecho Privado, en consecuencia, la sala Primera de la Corte Suprema de Justicia no debe conocer este tipo de acciones legales en contra de las resoluciones del Tribunal de Cuentas, pero si debe hacerlo la sala Tercera de la Corte, debido a que se busca retribuir al Estado Panameño y no a un particular.

Los intereses que defiende la acción patrimonial del Estado son meramente públicos, a contrario sensu, los intereses defendidos en la acción civil son

privados. Es por ello, que sería contrario a esta naturaleza, que dicha reparación se ensayara por medio de la Jurisdicción civil, es decir, a través de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, pues la Jurisdicción civil es una Jurisdicción Ordinaria, exclusivamente para resolver litigios entre las personas a nivel privado la independencia y especialidad que le ha sido otorgada al Tribunal de Cuentas, hacen del mismo un ente jurisdiccional, independientemente que sus fallos vayan a la sala Tercera de la Corte, pues los intereses salvaguardados son los del Estado, siendo estos normas de Derecho Público

J. Conceptos Importantes de la Jurisdicción de Cuentas

La Ley 67, de 14 de enero de 2008, define claramente el concepto de empleado de manejo y determina el proceso de cuentas de la forma siguiente

- 1 **El empleado de manejo** “es todo servidor público que reciba, recaude, maneje, administre, invierta, custodie, cuide, controle, apruebe, autonce, pague o fiscalice fondos o bienes públicos. El agente de manejo es toda persona natural o jurídica que reciba, recaude, maneje, administre, invierta, custodie, cuide, controle, apruebe, autonce o pague por cualquier causa fondos o bienes públicos”³⁷

- 2 **La acción patrimonial** está dentro de la Jurisdicción de Cuentas la acción procesal ejercida es la acción de cuentas o patrimonial, cuyo titular es la Fiscalía de Cuentas únicamente, quien no puede ejercerla de oficio sino que previa autorización por parte del Tribunal de Cuentas cuando ya se les ha remitido el informe de auditoría realizado por la Contraloría de General de la República

El tema de la prescripción de la acción patrimonial en el proceso de cuentas, se observa en los artículo del 34 al 36 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, los cuales disponen que la acción de cuentas prescriben en un plazo de diez años, desde el momento en que ocurran los hechos que constituyen la lesión patrimonial contra el Estado, dicha

³⁷ Ley 67, de 14 de Noviembre de 2008, que crea el Tribunal de Cuentas de la Republica de Panamá

prescripción será promovida por vía de incidente de previo y especial pronunciamiento ante el Tribunal

- 3 **El proceso de cuentas**, en su etapa de conocimiento, tiene tres fases la investigación, la intermedia y la plenana. El Fiscal General de Cuentas, con base en el examen, el informe o la auditoría que contenga los reparos, acompañado de las pruebas correspondientes, que le remita la Contraloría General, dará inicio a la investigación. Tendrá un término de cuatro meses contado a partir de la fecha del inicio de la investigación o de seis meses si hay vanos involucrados para remitir al Tribunal de Cuentas el expediente con su Vista Fiscal. En caso de necesitarlo, el Tribunal de Cuentas le autorizará un término adicional, no mayor de dos meses, para su culminación.

Fue determinado por la Ley 67, de 14 de noviembre de 2008, modificada por la Ley 81, de 22 de octubre de 2013, como ya se ha aclarado, El Tribunal de Cuentas, luego de recibir el expediente y la Vista Fiscal, procederá a su revisión para determinar si el Fiscal cumplió con las formalidades exigidas por ley. De encontrarse fallas o vicios se le ordenará subsanarlos en un término no mayor de quince días hábiles. De no encontrarse fallas o vicios, el Tribunal, basado en las pruebas recabadas, puede adoptar alguna de las medidas siguientes: 1. Ordenar la corrección, la ampliación o la complementación de la investigación, 2. Ordenar el cese del procedimiento con contra de cualquiera de las personas investigadas, 3. Cerrar y ordenar el

archivo del expediente cuando las irregularidades sean infundadas, o 4
 Llamar a juicio a la persona o las personas investigadas

El llamamiento a juicio se hará mediante una Resolución de Reparos, la cual será notificada personalmente al Fiscal General de Cuentas y a los procesados. En contra de esta resolución, cabe el recurso de reconsideración que deberá interponerse dentro de los cinco días hábiles siguientes a su notificación. Ejecutada la Resolución de Reparos, el proceso de cuentas quedará abierto a pruebas en cuatro periodos, a saber: 1. Cinco días hábiles e improrrogables para proponer todas las pruebas convenientes, 2. Cinco días hábiles e improrrogables para aportar las contrapruebas, 3. Tres días hábiles e improrrogables para objetar las pruebas y las contrapruebas, y 4. Treinta días hábiles para la práctica de pruebas admitidas.

Culminado este periodo se entra a los alegatos. Terminados éstos procede decidir el proceso mediante Resolución de Cargos, cuando se trata de condena (responsabilidad directa, principal, solidaria o subsidiaria), o Resolución de Descargos, cuando se trata de absolución. Contra la Resolución de Cargos o Descargos, según el caso, las partes (los procesados o el Fiscal General de Cuentas) pueden interponer el recurso de reconsideración. La etapa de ejecución corre a cargo de la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas que, para estos efectos, utilizará la Jurisdicción Coactiva.

4. ¿Qué es el Proceso de Cuentas?

De acuerdo con todos los conceptos vertidos acerca del Proceso de Cuentas, a criterio personal, puedo definir el proceso de cuentas es la relación jurídica que se establece entre los Magistrados de Cuentas, el Fiscal General de Cuentas y los procesados, quienes mediante diversos actos progresivos y coordinados entre sí, persiguen que estos Magistrados decidan acerca de la existencia o no de un perjuicio patrimonial en contra del Estado y si la hubiera, de la responsabilidad de los mencionados procesados, que son o fueron empleados o agentes de manejo.

5. Proceso

El término proceso un término genérico que no es propio y exclusivo del lenguaje jurídico.

Según Carnelutti, el concepto de proceso denota "la suma de los actos que se realizan para la composición del litigio."³⁸

"El proceso es la suma de actos por medio de los cuales se constituyen, desarrolla y terminan la relación jurídica."³⁹

El autor Guillermo Cabanellas define proceso como: "En general, acción de proceder. Sistema o método de ejecución, actuación o fabricación. Modo de proceder en la justicia, actuación de trámites judiciales o administrativos; es

³⁸<http://facultaddederecho.es.tl/Definici%F3n-de-Proceso.htm> (Consultado el 22 de junio de 2014)

³⁹<http://facultaddederecho.es.tl/Definici%F3n-de-Proceso.htm> (Consultado el 22 de junio de 2014)

decir, que es el conjunto de actos diligencias y resoluciones que comprenden la iniciación, instrucción, desenvolvimiento, fallo y ejecución en una causa.”⁴⁰

En ese sentido, para el maestro Eduardo Couture, en su acepción común, el vocablo significa: “proceso significa progreso, transcurso del tiempo, acción de ir hacia delante, desenvolvimiento. En ese sentido proceso constituye una secuencia de actos. Desde el punto de vista jurídico señala el citado autor que “es un cúmulo de actos, por su orden temporal, su dinámica, la forma de desenvolverse, como una secuencia o serie de actos que se desenvuelven progresivamente con el objeto de resolver, mediante un juicio de la autoridad, el conflicto sometido a su decisión”⁴¹

El profesor Peyrano señala que:

“Entendemos que es el conjunto de actos relacionados entre sí y de índole teleológica, que permitan desarrollar actividad jurisdiccional.”⁴²

Para el autor Prieto Castro el proceso es:

“...el conjunto de actividades reguladas por el Derecho procesal, que realizan las partes y el tribunal, iniciado por una petición de otorgamiento de justicia a la Jurisdicción, para alcanzar una sentencia o acto por el cual el Estado realiza su deber y su derecho de defensa del orden jurídico objetivo privado,

⁴⁰http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CCwQFjAC&url=http%3A%2F%2Fmifuud.files.wordpress.com%2F2011%2F08%2Fguillermo-cabanellas-de-torres.doc&ei=pISnU8_cErHjsATtjYLQAg&usq=AFQjCNEAnMhon_NzW_A0vDVwJMZNvsPrBA&sig2=Vj6SrJeCrW6dRxF_CgNgjw (Consultado el 22 de junio de 2014).

⁴¹COUTURE, Eduardo, op. Cit. P 83.

⁴²PEIRANO, José Walter. {Conceptos fundamentales del proceso civil para entender el sistema judicial}. Revista: **El Peruano** 12-10-94

que implica la protección del derecho o del interés del justiciable, que se ampara en tal derecho objetivo ⁴³

Asimismo, se señala que

“ la razón de ser del proceso es la erradicación de toda fuerza ilegítima dentro de una sociedad dada evitando que los particulares se hagan justicia por mano propia ⁴⁴

En esta definición vemos casi la totalidad de los elementos que están presentes en todo proceso judicial, las partes, el Juez, el objeto del proceso y la finalidad que cumple este en un Estado de derecho

De acuerdo con De Bernardis señala que

“La otra fórmula que irá apareciendo es el proceso que en su versión más desarrollada será aquella que podemos denominar “proceso judicial-jurisdiccional” que supone, necesariamente, la existencia de un Estado que cuente con una organización administrativa medianamente desarrollada, un ente específicamente dedicado a ello-generalmente denominado “**órgano jurisdiccional**”- que tendrá como objetivo primordial resolver las controversias intersubjetivas que se susciten y le sean sometidas, de manera imparcial e independiente, tutelando los intereses de quien corresponda y sancionando a quienes lo infrinjan a través de una concatenación de actos

⁴³PRIETO CASTRO Y FERNANDEZ, Leonardo (1980), Derecho Procesal Civil Vol 1 3ra edición, Editorial Técnos Madrid p 23

⁴⁴ALVARADO VELLOSO, Adolfo (1989), Introducción al estudio del derecho procesal, Tomo I Ed. RubinzalCulzoni, Santa Fe p 21

que revistan un contenido mínimo de justicia y equidad. La finalidad esencial se encuentra determinada por la necesidad de resolver de manera definitiva tales controversias e imponiendo su decisión por la fuerza de ser ello necesario " ⁴⁵

El autor Alsina atendiendo al antecedente terminológico de proceso manifiesta que

" la palabra proceso es de uso relativamente moderno, pues antes se usaba la de juicio, que tiene su origen en el derecho romano y viene de *iudicare*, declarar el derecho. El término proceso es más amplio, porque comprende todos los actos que realizan las partes y el juez, cualquiera sea la causa que los origine, en tanto que juicio supone una controversia, es decir, una especie dentro del género. Por otra parte, este segundo concepto excluye la ejecución forzada, que no requiere de una declaración y constituye sin embargo, uno de los modos del ejercicio de la función jurisdiccional " ⁴⁶

Para el profesor Pion define proceso como

" el proceso existe para poder servir a la solución pacífica y justa de los diversos conflictos de intereses que se producen en la sociedad, a consecuencia de una crisis de cooperación producida por el incumplimiento por parte de los sujetos de las normas de conducta impuestas por el

⁴⁵DE BERNARDIS, Luis Marcelo (1995), Las garantías del debido proceso. Cuzco Editores, Lima p. 15

⁴⁶ALSINA, Hugo (1963), Tratado Teórico Práctico de derecho Procesal Civil y Comercial. Tomo I. Segunda edición. Ediar S.A. Bs As. p.p. 400-401

ordenamiento jurídico, lo que produce una vulneración a las situaciones jurídicas de ventaja por él reconocidas y, en consecuencia, una situación de injusticia ⁴⁷

Para el autor Peyrano proceso es

“el proceso es el conjunto de actos relacionados entre sí y de índole tecnológico, que permiten desarrollar la actividad jurisdiccional es un conjunto de actos, es decir de hechos humanos voluntarios enderezados a un fin, que no puede ser otro que el nacimiento, desarrollo o extinción de una relación procesal ” Constituye por tanto aquella actividad humana en la que el Juez conjuntamente con las partes intervienen, desde el nacimiento hasta la finalización del proceso” ⁴⁸

El proceso desarrolla una función pública y esta es la actuación de la ley, o sea, del derecho en sentido objetivo Es característica del proceso la presencia de un juez como órgano de la función jurisdiccional Algunas de las características que podemos mencionar dentro de un proceso es que es una institución procesal, se lleva a cabo para la realización coactiva e imparcial de la justicia, lo cual conlleva un fundamento institucional, se satisfacen pretensiones, se afirma un fundamento jurídico, que es la causa de la pretensión y es un método de averiguación procesal que es una garantía individual

⁴⁷PRIORI POSADA, Giovanni, {Reflexiones en torno al doble grado de jurisdicción} En ADVOCATUS N° 9 Revista de estudiantes de la Facultad de Derecho de la Universidad de Lima, p 405

⁴⁸PEYRANO, Jorge (1995), Derecho Procesal Civil Ediciones Jurídicas Lima, p 21

El proceso judicial es básicamente la exigencia constitucional para el desarrollo rogado de la jurisdicción. El proceso sirve a la satisfacción de los intereses jurídicos socialmente relevantes, siendo el medio constitucionalmente instituido para ello. En función del momento al que nos estemos refiriendo, el proceso tendrá diferente significado.

En el momento constitucional, el debido proceso es el instrumento constitucionalmente previsto para la tutela de los intereses legítimos de las personas.

En el momento dinámico o procesal, el proceso tiene ya un contenido concreto, y se trata de un proceso específico, que es la articulación concreta que posibilita el rogado desarrollo de la función jurisdiccional.

El procedimiento consiste en el conjunto de normas jurídicas generales que regulan los trámites, actos y resoluciones a través de los cuales los jueces y tribunales ejercitan su potestad jurisdiccional juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado.

El concepto de proceso es más complejo que el de procedimiento, no siempre que hay procedimiento existe un proceso. La confusión entre ambos es histórica, pero el Derecho procesal se ocupa del proceso y no del procedimiento, ya que si se emplea el término "procedimiento" se pueden producir algunos inconvenientes.

Este término no es exclusivo del derecho procesal, ni tampoco del ámbito jurídico. Es un término que sólo alude a un aspecto formal o actividad externa, como es la mera sucesión de actos procesales.

Pero, el término “proceso” engloba una realidad más amplia, además del procedimiento legalmente previsto, incluye también las relaciones entre los sujetos intervinientes, las relaciones entre éstos y el objeto del proceso, etc. El proceso, además, aspira a una finalidad, que es la terminación o justa composición del litigio, y para llegar a ella emplea el procedimiento como medio. Todo proceso implica la existencia de un procedimiento, pero puede que exista un procedimiento sin que haya proceso alguno.

6 El Procedimiento administrativo es el cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin. El procedimiento tiene por finalidad esencial la emisión de un acto administrativo.

7 Jurisdicción

La jurisdicción es “la potestad que tiene el Estado de administrar justicia por medio de los órganos del Poder Judicial de acuerdo con la Constitución y las leyes”⁴⁹ (Ley de Organización Judicial de Bolivia Art. 25, Código de Procedimiento Civil de Bolivia Art. 6).

⁴⁹Ley de Organización Judicial de Bolivia Artículo 25, Código de Procedimiento Civil de Bolivia Artículo 6

Para el Diccionario jurídico mexicano, el término jurisdicción deriva de las voces latinas " *jus*, derecho, recto y *dicere*, proclamar, declarar, decir, significa proclamar el derecho", asimismo, en la voz jurisdicción de la citada obra, se hace referencia al ilustre jurista José Becerra Bautista, *quien afirma* que la raigambre latina de este término proviene de *jurisdictio-onis*, poder o autoridad que se tiene para gobernar o poner en ejecución las leyes, o para aplicarlas en juicio ⁵⁰

"PRIMARY JURISDICTION Jurisdicción Primaria Expresión que se aplica a la competencia principal de órganos administrativos o judiciales respecto de determinadas cuestiones, que prevalece sobre la de otros órganos, en particular los judiciales, que sólo pueden intervenir en tales casos, normalmente, una vez ejercidas las funciones del organismo con jurisdicción primaria ⁵¹

8 Jurisdicción especial o especializada

"ESPECIAL Singular, privativo, particular, exclusivo, adecuado, propio, extraordinario, fuera de lo común o corriente Que requiere determinados conocimientos, con misión asignada para el caso, fuera de código o reglamentación ordinaria, excepcional Anómalo De mejor calidad De mayor rendimiento a solidez De individualidad singular, refendo a los delitos, los

⁵⁰FLORES GARCÍA, Fernando, voz jurisdicción, Diccionario jurídico mexicano, 6a edición, México, Editorial Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, p 1884

⁵¹CABANELLAS, Guillermo y HOAGUE, Eleonor C, Diccionario jurídico español-inglés Butterworths, USA, Editorial Butterworths Legal Publishers, 1991, tomo 1, p 490

tipificados y sancionados en norma distinta al código penal, personal o a medida

“ESPECIALIDAD Singulandad, particulandad, condición pnvativa Caso particular Conocimientos teóricos o prácticos de índole genuina en una ciencia o arte Intensificación del estudio o del ejercicio en alguna de las ramas concretas de la Enciclopedia Jurídica y de las actividades conectadas con ella” ⁵²

El junsta Eduardo Pallares, en su diccionano jurídico mexicano, en donde señala

“Junsdicción Especial Extraordinana o privilegiada, es la que se ejerce con limitación a asuntos determinados o respecto de personas que están sujetos a ella, como por ejemplo la junsdicción militar, la mercantil, la del trabajo, etc Esta clase de junsdicción es la que da lugar a los diversos fueros que existen y existían con mayor abundancia en la legislación colonial Respecto de la junsdicción privilegiada, nge el pncipio de que en caso de duda, debe decidirse a favor de la junsdicción común” ⁵³

El doctor Cipriano Gómez Lara define junsdicción como

⁵²CABANELLAS, Guillermo, *Diccionano enciclopédico de derecho usual*, 21a edición, Buenos Aires, Helasta, t. III, p. 547

⁵³<http://www.dofiscal.net/pdf/doctrina/ARS26.pdf> Consultado el 29 de junio de 2014

“La jurisdicción común es la que imparte el Estado a todos sus gobernados, sin acudir a un criterio específico de especialización.”⁵⁴

La jurisdicción como función. En términos generales son sinónimas función judicial y función jurisdiccional, aunque dicho autor anota que hay ciertas funciones jurisdiccionales a cargo de órganos que no son del poder judicial.

9. La Función Jurisdiccional

“Es el poder y deber del Estado político moderno, emanado de su soberanía para dirimir mediante organismos adecuados, los conflictos de intereses que se susciten entre los particulares y entre estos y el Estado con la finalidad de proteger el orden jurídico.”⁵⁵

10. Acción

La acción se origina en los aforismos del derecho romano: *nemo iudex sine actore* (no puede existir un proceso si no hay actor) y *nemo procedat iudex iure ex officio* (no puede existir un proceso de oficio). Es la evolución máxima del derecho romano.

En la actualidad la acción tiene su fundamento en la iniciativa (que es de carácter personal) y en el poder de reclamar (que es de carácter abstracto).

En términos generales: iniciativa + el poder de reclamar = acción.

⁵⁵<http://www.monografias.com/trabajos89/funcion-jurisdiccional-del-estado-jurisdiccion-y-competencia/funcion-jurisdiccional-del-estado-jurisdiccion-y-competencia.shtml>. Consultado el día 1º de agosto de 2014, a las 4:07 p.m

Por lo tanto, decimos que la acción procesal es *“un poder abstracto que da paso a un derecho completo para reclamar ante un tribunal.”*⁵⁶

11. Acción de Cuentas es aquella que se lleva a cabo cuando se investiga y aplica la ley para hacerla efectiva, con la cual se penaliza las irregularidades de los agentes y empleados de manejo, con el propósito delo resarcimiento en el caso de que haya efectuado una lesión patrimonial al Estado, en consecuencia los fondos retornan a las arcas del Estado.

12. Agotamiento de la vía gubernativa

“La vía gubernativa constituye dentro de nuestro ordenamiento jurídico, requisito indispensable para poder demandar ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa la nulidad de un acto administrativo de carácter particular y concreto.”⁵⁷

“La Vía Gubernativa puede definirse como el mecanismo que la brinda la Ley a los particulares que acuden a la administración para solicitar la revisión de las decisiones que ésta ha adoptado en relación con una solicitud, trámite o petición que ha efectuado, cuya respuesta no satisface los intereses del particular. Esta facultad no es una acción contenciosa, es decir se interpone ante la misma entidad pública que decidió el asunto, pero la presentación o

⁵⁶<http://jorgemachicado.blogspot.com/2010/03/accpro.html> (Consultado el 1° de agosto de 2014, a las 4:10 p.m)

⁵⁷http://www.ramajudicial.gov.co/csj/downloads/UserFiles/File/BOYACA/TRIBUNAL%20ADMINISTRATIVO/RELATORIA/2013/Boletines/43/12_20080013502.pdf (Consultado el 1° de agosto de 2014, a las 4:21 p.m).

agotamiento de esta vía si es prerequisite para acudir ante el juez para que revise tal decisión.”⁵⁸

13. Lesión patrimonial

“Este daño consiste fundamentalmente en una lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos o de los intereses patrimoniales del Estado, por una mala gestión fiscal, fenómeno que sucede en el caso del pago de multas, sanciones e intereses de mora, de una entidad pública a otra.”⁵⁹

La lesión patrimonial es el menoscabo que sufren los bienes del Estado, con el mal manejo de estos por parte de los agentes de manejo, lo cual como consecuencia ocasiona el detrimento de los bienes estatales.

14. Acto Administrativo

El acto administrativo presupone la existencia de una actuar por parte de la Administración. A partir de la aparición de un acto, la acción administrativa puede ser impugnada administrativa o jurisdiccionalmente. Por lo tanto, sólo tiene lugar y sentido el acto administrativo en una Administración subordinada a la Ley y controlada con base a ella. El acto refleja un obrar intencional de la administración con posible trascendencia exterior, frente a los administrados.

⁵⁸http://datateca.unad.edu.co/contenidos/109133/eXe_109133/Modulo/MODULO_EXE/leccin_1_va_gubernativa.html (Consultado el 1º de agosto de 2014, a las 4:23 p.m).

⁵⁹<http://www.cgm.gov.co/infcor/nopoli/Jurisprudencia/Sc-1852A-09.pdf> (Consultado el 1º de agosto de 2014, a las 4:23 p.m).

Los actos administrativos son jurídicos y suponen actuaciones concretas, en oposición a las normas que tienen trascendencia para conductas y relaciones generales.

15. Acto Jurisdiccional: Son aquellos mediante los cuales el juez decide una contestación surgida entre dos o más partes quienes esgrimiendo argumentos divergentes basados en la ley, pretenden la reivindicación de derechos a su favor que afectan en cierto modo derechos reivindicados por otra parte. Los actos que dirimen este tipo de conflictos son a menudo denominados sentencias, pero pueden tener otros nombres como “resoluciones” u “ordenanzas”.⁶⁰

Este tiene fuerza en sí mismo y tiene fuerza legal, tiene la actuación de un juez y por lo tanto se considera como un acto jurisdiccional.

El acto jurisdiccional es un acto completo que comprende una comprobación y una decisión que forman un todo lógico e indivisible, aún cuando el agente público interviene, ante todo para resolver cuestiones de derecho.

16. Cosa Juzgada

La cosa juzgada (del latín «res iudicata») es el efecto impeditivo que, en un proceso judicial, ocasiona la preexistencia de una sentencia judicial firme dictada sobre el mismo objeto.

⁶⁰<http://solucionesdederecho.wikispaces.com/Actos+jurisdiccionales+y+actos+de+administracion+judicial> (Consultado el 1º de agosto de 2014, a las 4:41 p.m).

“Cosa juzgada, entendida en sentido formal, en sustancia significa decisión que ya no admite recursos ordinarios. En este sentido, la cosa juzgada imprime la irrecumbilidad al fallo. En sentido material, en cambio, la cosa juzgada vuelve inmutable la sentencia al no admitir en su contra ningún medio de defensa ordinario o extraordinario.”⁶¹

Es firme una sentencia judicial, cuando en derecho no caben contra ella medios de impugnación que permitan modificarla. Este efecto impeditivo se traduce en el respeto y subordinación a lo decidido sobre lo mismo, en un juicio anterior. Por ello también se le define como la fuerza que atribuye el derecho a los resultados del proceso. Habitualmente se utiliza como un medio de defensa frente a una nueva demanda planteada sobre idéntico objeto que lo fue de otra controversia ya sentenciada, y que le cierra el paso.

Res iudicata es una expresión latina, del ámbito jurídico, que literalmente traducida significa «cosa juzgada». Su significado, no obstante, es más profundo aún, llega más lejos, en cuanto que es definitorio de valor de la jurisprudencia en el sistema del derecho continental, y enlaza con importantes principios jurídicos, tales como el de seguridad jurídica o el de certeza del derecho.

La presencia de la *res iudicata* impide que una misma cuestión sea juzgada dos veces, por eso ante un segundo litigio, planteado sobre el mismo objeto,

⁶¹<http://www.diccionariojuridico.mx/?pag=vertermino&id=588> (Consultado el 1° de agosto de 2014, a las 4:43 p.m.)

nos permite alegar la excepción de cosa juzgada (*res iudicata*), y excluir con ello la posibilidad de ser juzgados por segunda vez.

El origen de la cosa juzgada se encuentra en el derecho romano, con la figura de la excepción de cosa juzgada (*exceptio rei iudicatae*). También conocida como "*res in iudicio adiudicata*"

Con ella se buscaba proteger a las partes de un nuevo juicio y una nueva sentencia sobre la materia objeto del mismo, buscándose con ello satisfacer una necesidad de certeza o seguridad jurídica. Este concepto se resume en el latinazgo: "*Non bis in ídem*".

El autor Hinostroza señala que:

"La cosa juzgada implica el asignarle un carácter definitivo e inmutable a la decisión de certeza contenida en la sentencia. Por consiguiente, el principio de cosa juzgada está orientada a evitar la continuación de la controversia cuando ha recaído sobre ella la decisión del órgano jurisdiccional, vale decir, no puede plantearse nuevamente el litigio ((entre las mismas partes y respecto del mismo petitorio e interés para obrar) si ya fue resuelto. De esta manera habrá seguridad jurídica, fortaleciéndose además la función jurisdiccional al conferirle plena eficacia."⁶²

Dentro de los motivos que han fundamentado la existencia de la institución de la cosa juzgada se encuentran los siguientes:

⁶²HINOSTROZA MINGUEZ, Alberto (2001), Manual de Consulta Rápida del Proceso Civil. Gaceta jurídica Tomo I. p. 70

- **Certeza jurídica** la cosa juzgada pretende satisfacer la necesidad de certeza de las situaciones, que toda sociedad requiere, mientras que la necesidad de justicia se pretende satisfacer a través de los recursos judiciales
- **Estabilidad de los derechos** con la cosa juzgada se pretende asegurar la estabilidad y certidumbre de los derechos que las sentencias reconocen o declaran. Permite la inmutabilidad de los derechos adquiridos en virtud de las sentencias
- **Separación de poderes** la cosa juzgada reconoce el principio de separación de poderes, al impedir a los órganos de los demás poderes (ejecutivo y legislativo) alterar o modificar los resultados del ejercicio de la función jurisdiccional, reiniciando un proceso ya terminado
- **Seguridad jurídica** Que se manifiesta mediante el principio "*non bis in idem*", siendo imposible, así bien necesario, la no apertura de la misma causa una vez concurren identidad de sujeto, objeto y causa. Asimismo, permite poner un punto finito a la labor cognoscitiva, en tanto, el perdedor de la *litis* siempre le considerará injusta y querrá un fallo distinto. Mediante la autoridad de cosa juzgada se pone un límite a la revisión del proceso y a las relaciones que se han constituido o declarado

17. Acto jurisdiccional

Este tiene fuerza en sí mismo y tiene fuerza legal, tiene la actuación de un juez y por lo tanto se considera como un acto jurisdiccional

“El acto jurisdiccional es un acto completo que comprende una comprobación y una decisión que forman un todo lógico e indivisible, aún cuando el agente público interviene, ante todo para resolver cuestiones de derecho”⁶³

Otra definición de acto jurisdiccional es

“La manifestación exterior y unilateral de la voluntad del Estado, realizada con la intención de producir consecuencias jurídicas, cuyo sentido constituye una norma individualizada, manifestación que se produce con motivo de una controversia de derecho que se somete a la decisión de aquél”⁶⁴

⁶³DUGUIT, Pedro (1960), *Proceso y derecho procesal*, Madrid, editorial Aguilar, p. 15

⁶⁴<http://clubensayos.com/Temas-Varios/Acto-Jurisdiccional/549313.html> (Consultado el día 31 de julio de 2014, a las 14:44 p.m.)

k. Quienes participan en el proceso de cuentas?

Una definición muy atinada es la de Alfredo Vélez Marconde, que sostiene que

“Como sujetos de la relación procesal deben y pueden actuar diversas personas, ya sea en virtud de la función pública que ejercen, ya sea porque son titulares de derechos subjetivos o intereses tutelados por el derecho procesal, ya sea porque éste les impone deberes que deben cumplir”⁶⁵

Los sujetos procesales que participan en la jurisdicción de cuentas principales, auxiliares o eventuales

Los sujetos principales sujetos dentro de dicho proceso son los siguientes Magistrados de Cuentas, el Fiscal General de Cuentas y el investigado o el procesado

a. Los Magistrados de Cuentas

Representan al Tribunal de Cuentas, organismo jurisdiccional con sede en la ciudad de Panamá, que tiene la función constitucional y legal de administrar justicia patrimonial, es decir, de conocer y decidir las causas por lesión patrimonial en contra del Estado que involucren a los empleados (servidores públicos) y los agentes de manejo

Según se ha citado, el Tribunal de Cuentas, por ministerio de la ley, asume además la misión de servir de Tribunal de Garantía para preservar los derechos fundamentales de los investigados o los procesados

⁶⁵ MARICONDE, Alfredo (1969), Derecho Procesal Penal Tomo II, 2ª edición, Ediciones Lerner, Buenos Aires, p 143

Es evidente entonces, que los Magistrados de Cuentas son tres, nombrados cada uno por el Órgano Legislativo, el Órgano Ejecutivo y la Corte Suprema de Justicia. Su período es de diez años. Para asegurar el nombramiento escalonado, los primeros Magistrados fueron nombrados así: el designado por el Órgano Legislativo, por un período de diez años, el designado por el Órgano Ejecutivo por un período de ocho años y el designado por el Órgano Judicial, por un período de seis años. El período de estos primeros nombramientos comenzó desde el 15 de enero de 2009, fecha en que entró a regir la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 (art. 327, Constitución Nacional).

Los Magistrados de Cuentas tienen competencia para juzgar las causas siguientes:

- a) Por los reparos que surjan en las cuentas que rinden los empleados de manejo ante la Contraloría General de la República, en razón de la recepción, la recaudación, la inversión o el pago de fondos públicos, o de la administración, del cuidado, de la custodia, de la autorización, de la aprobación o del control de fondos o bienes públicos.
- b) Por los reparos que surjan en las cuentas que rinden los agentes de manejo ante la Contraloría General de la República, con motivo de la recepción, la recaudación, la inversión o el pago de fondos públicos, o de la administración, del cuidado, de la custodia, de la autorización, de la aprobación o del control de fondos o bienes públicos.

c) Por los reparos que surjan en la administración de las cuentas de los empleados y los agentes de manejo, en razón de examen, auditoría o investigación realizada de oficio por la Contraloría General de la República o en vista de información o denuncia presentada por cualquier particular o servidor público

d) Por menoscabo o pérdida, mediante dolo, culpa o negligencia, o por uso ilegal o indebido de fondos o bienes públicos recibidos, recaudados, pagados o confiados a la administración, cuidado, custodia, control, distribución, inversión, autorización, aprobación o fiscalización de un servidor público

e) Por menoscabo o pérdida de fondos o bienes públicos, mediante dolo, culpa o negligencia, o por uso ilegal o indebido de dichos fondos o bienes, en una empresa estatal o mixta o en cualquier empresa en la que tenga participación económica el Estado o una institución autónoma o semiautónoma, municipio o junta comunal

f) Por menoscabo o pérdida, mediante dolo, culpa o negligencia, o por uso ilegal o indebido de fondos o bienes públicos recibidos, recaudados, manejados o confiados a la administración, inversión, custodia, cuidado, control, aprobación, autorización o pago de una persona natural o jurídica

Así mismo, dictan los reglamentos y las disposiciones que, de conformidad con la Ley 67 de 2008, modificada por la Ley 81, de 22 de octubre de 2013, deben regir en el Tribunal de Cuentas y en la Jurisdicción de Cuentas

Las atribuciones de estos Magistrados, sin perjuicio de lo que dispongan las leyes complementarias, son las siguientes

a) Aprobar o improbar el acuerdo que celebre el Fiscal General de Cuentas con la persona investigada referente a la restitución del bien o el pago del monto de la lesión patrimonial causada al Estado

b) Calificar el mérito de la investigación para establecer si procede corregirla, complementarla o ampliarla, cerrarla y ordenar su archivo, excluir del procedimiento a cualquiera de los investigados o llamar a juicio (reparos) a los involucrados ..

c) Ordenar medidas cautelares contra el patrimonio de los investigados o los procesados para evitar que los resultados del proceso sean ilusorios

d) Declarar la procedencia o la improcedencia de la solicitud o el incidente de levantamiento de las medidas cautelares y resolver el recurso de reconsideración

e) Practicar las pruebas, mediante auto para mejor proveer, que sean necesarias para aclarar las dudas razonables, esclarecer aspectos oscuros y establecer la verdad material

f) Decidir sobre la responsabilidad o no de los procesados

g) Decidir en torno a los fundamentos del recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución de Reparos, la Resolución de Cargos o Descargos

b. El Fiscal General de Cuentas

El Fiscal General de Cuentas ejercerá sus funciones en todo el territorio de la República. Para ocupar el cargo, el aspirante debe cumplir con los mismos requisitos que se exigen para los Magistrados del Tribunal de Cuentas. El suplente debe cumplir con iguales requisitos.

El Fiscal General de Cuentas será nombrado por el Órgano Ejecutivo para un periodo de diez años, sujeto a la ratificación del Órgano Legislativo. El suplente será nombrado de la misma forma que el Fiscal General de Cuentas y para el mismo periodo.

Las atribuciones del Fiscal General de Cuentas son las siguientes:

- a) Instruir la investigación patrimonial correspondiente, una vez la Contraloría General de la República formule reparos en las cuentas de los agentes y empleados de manejo o detecte irregularidades que afecten fondos o bienes públicos.
- b) Solicitar a la Contraloría General de la República, cuando sea necesario, la ampliación o la complementación del examen, del informe o de la auditoría que fundamentó los reparos.
- c) Solicitar al Tribunal de Cuentas el cierre y el archivo de la investigación, la exclusión del procedimiento a cualquiera de los investigados o el llamamiento a juicio (reparos) a los involucrados.

- d) Promover las acciones cautelares ante el Tribunal de Cuentas para evitar que los resultados del proceso sean ilusorios
- e) Ejercer la acusación en el plenario
- f) Promover las acciones o los recursos constitucionales o legales que sean procedentes al amparo de la ley
- g) Promover la acción contenciosa administrativa contra las Resoluciones de Descargos profandas por el Tribunal de Cuentas, entre otras funciones

La labor del Fiscal General de Cuentas debe inspirarse en un criterio objetivo de justicia para perseguir la búsqueda de la verdad material. Sin embargo, cuando considera, al tenor de las pruebas recabadas, la existencia de la lesión patrimonial, debe ejercer la acción de cuentas, en representación del Estado, con toda la fuerza que le confieren el Derecho y los intereses públicos vulnerados.

c. Los procesados

El investigado o el procesado es el sujeto contra el cual se deduce la pretensión jurídico-contable.

El concepto de procesado de acuerdo al diccionario ADGNITIO es el siguiente:

“Procesado Sujeto contra el cual se ha dictado un auto de procesamiento (v), ante la evidencia o prueba suficiente de un delito y de su presunta responsabilidad De acuerdo con las circunstancias, esta condición es compatible con la libertad del acusado o impone su prisión preventiva (v), esencialmente revocable durante el procedimiento” ⁶⁶

El investigado o el procesado pueden ser una persona o varias personas Se le denomina investigado mientras se surten la fase de investigación y la fase intermedia del proceso patrimonial, mientras que se le denomina procesado cuando el proceso pasa a su fase plena

El proceso puede involucrar a personas naturales, personas jurídicas, servidores públicos, ex servidores públicos o particulares que no hubiesen ejercido funciones públicas

Como ya se ha aclarado, la característica fundamental de estas personas es que son empleados o agentes de manejo Para los efectos de la Ley 67 de 2008, modificada por la Ley 81, de 22 de octubre de 2013, se considera empleado de manejo todo servidor publico que reciba, recaude, maneje, administre, invierta, custodie, cuide, controle, apruebe, autonce, pague o fiscalice fondos o bienes públicos Para los mismos fines, se considera agente de manejo toda persona natural o jurídica que reciba, recaude, maneje, administre, invierta, custodie, cuide, controle, apruebe, autonce o pague por cualquier causa fondos o bienes públicos

⁶⁶[http //www definicion-de es/procesado/](http://www.definicion-de.es/procesado/) consultado el 1° de julio de 2014

Los derechos del investigado o procesado son los siguientes

- a) Derecho a que se le presuma su inocencia en el proceso de cuentas. En efecto, como quiera que los artículos 280 y 281 de la Constitución Política y el artículo 1 de la Ley 67 de 2008, modificada por la Ley 81, de 22 de octubre de 2013, se refieran a las supuestas irregularidades del empleado o agente de manejo, que den origen al proceso de cuentas, debe entonces presumirse su inocencia hasta que sea vencido en juicio
- b) Derecho a defenderse y ser oído desde el inicio de las investigaciones
- c) Derecho a rendir declaración y proporcionar los elementos de juicio o los documentos que estime convenientes o aducir testimonios para esclarecer los hechos
- d) Derecho a denunciar los archivos de la institución pública o privada en donde reposen los documentos o los otros elementos probatorios escritos
- e) Derecho a solicitar directamente los documentos u o los otros elementos probatorios escritos a la institución pública o privada donde reposen
- f) Derecho a controvertir las decisiones del Fiscal General de Cuentas
- g) Derecho a oponerse a los conceptos vertidos de la Vista Fiscal
- h) Derecho a celebrar acuerdos con el Fiscal que permitan al Estado recuperar la lesión patrimonial que se le imputa
- i) Derecho a la notificación de las resoluciones en la forma prevista por la ley

d) Notificarse, al igual que el Fiscal General de Cuentas, de las resoluciones dictadas por el Tribunal de Cuentas

e) Colaborar con el Tribunal, lo mismo que el Fiscal, en la búsqueda de la verdad material

Los Sujetos auxiliares dentro del proceso de cuentas son los secretarios generales y judiciales del Tribunal de Cuentas o de la Fiscalía General de Cuentas, así como los apoderados judiciales de los investigados o los procesados, o los defensores de ausente, nombrados por este Tribunal

Desde el momento en que a cualquier persona se le vincula con lesión patrimonial al Estado tiene derecho a constituir apoderado judicial para que lo represente en la investigación. Lo puede hacer igualmente en la fase intermedia o en la fase plenana

El defensor de ausente (defensor público, en el Código Procesal Penal) es el abogado que nombra el Tribunal para que defienda al procesado, luego de transcurridos los diez días, contados a partir de la fecha en que la Resolución de Reparos se notificó por edicto y el procesado no hubiere comparecido al proceso

Los sujetos secundarios o eventuales, son los terceros que comparecen al proceso para hacer valer sus derechos cuando sus bienes, su dinero o sus intereses resultan afectados en razón de la medida precautelar decretada por el Tribunal

Se trata de personas que no concurren al proceso patrimonial el calidad de investigados o procesados, pero que son perjudicados por las actuaciones de las autoridades y para reclamar sus derechos hacen uso de la tercera excluyente

En este orden de ideas, acorde con el artículo 28 de la Ley 67 de 2008, modificada por la Ley 81, de 22 de octubre de 2013, las personas que resulten afectadas por las medidas cautelares, en cualquier momento del proceso de cuentas y hasta que sea decretada la Resolución de Cargos o Descargos, podrán solicitar mediante incidente al Tribunal de Cuentas el levantamiento de las medidas cautelares dictadas. Para resolver el mérito de la petición, este Tribunal podrá requerir al Fiscal General de Cuentas que le remita el expediente que contiene la investigación que realiza

L Normas referentes a los procesados, aplicadas por el Tribunal de Cuentas

a. La Constitución Nacional

“ARTICULO 206 La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes

1 La guarda de la integridad de la Constitución para lo cual la Corte en pleno conocerá y decidirá, con audiencia del Procurador General de la Nación o del Procurador de la Administración, sobre la inconstitucionalidad de las Leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona

Cuando en un proceso el funcionario público encargado de impartir justicia advirtiere o se lo advirtiere alguna de las partes que la disposición legal o reglamentaria aplicable al caso es inconstitucional, someterá la cuestión al conocimiento del pleno de la Corte, salvo que la disposición haya sido objeto de pronunciamiento por parte de ésta, y continuará el curso del negocio hasta colocarlo en estado de decidir. Las partes sólo podrán formular tales advertencias una sola vez por instancia

2. La jurisdicción Contencioso-Administrativa respecto de los actos, omisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas. A tal fin, la Corte Suprema de Justicia con audiencia del Procurador de la Administración, podrá anular los actos acusados de Constitución Política de la República de Panamá y Texto Único del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional ilegalidad, restablecer el derecho particular violado, estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas y pronunciarse prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal. Podrán acogerse a la jurisdicción contenciosa administrativa las personas afectadas por el acto, resolución, orden o disposición de que se trate, y, en ejercicio de la acción pública, cualquier persona natural o jurídica domiciliada en el país

3 Investigar y procesar a los Diputados. Para efectos de la investigación, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia comisionará a un agente de instrucción

Las decisiones de la Corte en el ejercicio de las atribuciones señaladas en este artículo son finales, definitivas, obligatorias y deben publicarse en la Gaceta Oficial ”

"ARTICULO 280. Son funciones de la Contraloría General de la República, además de las que señale la Ley, las siguientes:

1. Llevar las cuentas nacionales, incluso las referentes a las deudas interna y externa.
2. Fiscalizar y regular, mediante el control previo o posterior, todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que se realicen con corrección, según lo establecido en la Ley. La Contraloría determinará los casos en que ejercerá tanto el control previo como el posterior sobre los actos de manejo, al igual que aquellos en que solo ejercerá este último.
3. Examinar, intervenir y fenecer las cuentas de los funcionarios públicos, entidades o personas que administren, manejen o custodien fondos u otros bienes públicos. Lo atinente a la responsabilidad penal corresponde a los tribunales ordinarios.
4. Realizar inspecciones e investigaciones tendientes a determinar la corrección o incorrección de las operaciones que afecten patrimonios públicos y, en su caso, presentarlas denuncias respectivas.
5. Recabar de los funcionarios públicos correspondientes informes sobre la gestión fiscal de las dependencias públicas, nacionales, provinciales, municipales, autónomas o semiautónomas y de las empresas estatales.
6. Establecer y promover la adopción de las medidas necesarias para que se hagan efectivos los créditos a favor de las entidades públicas.
7. Demandar la declaratoria de inconstitucionalidad o de ilegalidad, según los casos, de las leyes y demás actos violatorios de la Constitución o de la Ley que afecten patrimonios públicos.
8. Establecer los métodos de contabilidad de las dependencias públicas señaladas en el numeral 5 de este artículo.
9. Informar a la Asamblea Nacional y al Órgano Ejecutivo sobre el estado financiero de la Administración Pública y emitir concepto sobre la viabilidad y conveniencia de la expedición de créditos suplementales o extraordinarios.
10. Dirigir y formar la estadística nacional.
11. Nombrar a los empleados de sus departamentos de acuerdo con esta Constitución y la Ley.
12. Presentar al Órgano Ejecutivo y a la Asamblea Nacional el informe anual de sus actividades.
13. Presentar para su juzgamiento, a través del Tribunal de Cuentas, las cuentas de los agentes y servidores públicos de manejo cuando surjan reparos por razón de supuestas irregularidades."

CAPÍTULO 4°

TRIBUNAL DE CUENTAS

"ARTICULO 281 Se establece la Jurisdicción de Cuentas, con competencia y jurisdicción nacional, para juzgar las cuentas de los agentes y empleados de manejo, cuando surjan reparos de estas por razón de supuestas irregularidades

El Tribunal de Cuentas se compondrá de tres Magistrados, los cuales serán designados para un periodo de diez años así. uno por el Órgano Legislativo, otro por el Órgano Ejecutivo y el tercero por la Corte Suprema de Justicia La Ley determinará la creación y funcionamiento del Tribunal de Cuentas "

b. Código Fiscal

"Articulo 1088 Para ser empleado o Agente de Manejo es preciso gozar de buena reputación, no haber sido condenado a pena corporal por delitos de falsedad o contra la propiedad, no haber sido calificado por sentencia ejecutoriada como quebrado fraudulento o culpable y no ser deudor moroso del Tesoro Tampoco puede ser empleado o Agente de Manejo quien, habiéndolo sido en otro tiempo, resultó alcanzado en sus cuentas, aún cuando los alcances hayan sido condonados o declarados prescritos, o cuando no haya rendido sus cuentas oportunamente, aunque de esa responsabilidad hubiera sido eximido Los nombramientos hechos en contravención de este artículo son nulos y cualquier persona puede demandar su nulidad "

"Articulo 1089 Los empleados o Agentes de Manejo que reciban o paguen obtengan bajo su cuidado, custodia o control, fondos del Tesoro Nacional, rendirán cuentas de conformidad con las reglas que establezca la Contraloría General de la República "

"Articulo. 1090 Todas las personas que tengan a su cuidado, o bajo su custodia o control, fondos del Tesoro Nacional, serán responsables de ellos y de todas las pérdidas que ocurran a causa de su negligencia o uso ilegal de tales fondos "

"Articulo 1091 Ningún Empleado o Agente de Manejo será eximido de responsabilidad porque alegue haber actuado por orden superior al hacer el pago disponer de fondos por cuyo manejo sea directamente responsable El empleado superior que haya ordenado el pago o disposición de fondos será solidariamente responsable de la pérdida que el Estado hubiere sufrido a causa de su orden "

"Articulo 1092 Ningún empleado o Agente de Manejo que reciba o pague, obtenga bajo su cuidado, custodia o control, fondos del Tesoro Nacional, será

relevado de responsabilidad por su actuación en el manejo de tales fondos, sino mediante finiquito expedido por la Contraloría General de la República

PARÁGRAFO No podrán ser autorizados permitidos o admitidos los actos o contratos que se enumeran a continuación, a las personas que ejerzan o hayan ejercido alguno de los cargos que se mencionan en el presente Capítulo si no presentan el finiquito expedido por la Contraloría General de la República "

- 1 La celebración de contratos con el Estado, con los Municipios y con las Instituciones autónomas y semiautónomas, excluidas las bancanas
- 2 Los pagos que deba efectuar el Tesoro Nacional o Municipal y las entidades autónomas y semiautónomas, incluyendo salanos y remuneraciones por servicios prestados
- 3 Las inscripciones de las escrituras públicas sujetas al pago del impuesto de Registro
- 4 La venta de pasajes al exterior y la obtención de permisos de salida para viajar fuera del país Para los efectos pertinentes la Contraloría General de la República enviará a la Sección de Paz y Salvo del Ministerio de Hacienda y Tesoro el detalle de las personas a que se refiere el presente capítulo, que tengan saldos pendientes con el Tesoro Nacional, a fin de que no se les entregue Paz y Salvo, en concepto de Impuesto sobre la Renta, a menos que presente el finiquito expedido por la Contraloría General de la República "

c. Ley 67, de 14 de noviembre de 2008, modificada por la Ley 81, de 22 de octubre de 2013.

"Artículo 3 La Jurisdicción de Cuentas se ejerce de manera permanente en todo el territorio nacional para juzgar las causas siguientes

- 1
- 2
- 3
- 4 Por menoscabo o pérdida, mediante dolo, culpa o negligencia, o por uso ilegal o indebido de fondos o bienes públicos recibidos, recaudados, pagados o confiados a la administración, cuidado, custodia, control, distribución, inversión, autorización, aprobación o fiscalización de un servidor público
- 5 Por menoscabo o pérdida de fondos o bienes públicos, mediante dolo, culpa o negligencia, por uso ilegal o indebido de dichos fondos o bienes, en una empresa estatal o mixta o en cualquier empresa en la que tenga participación económica el Estado o una institución autónoma o semiautónoma, municipio o junta comunal

6 Por menoscabo o pérdida, mediante dolo, culpa o negligencia, o por uso ilegal o indebido de fondos o bienes públicos recibidos, recaudados, manejados o confiados a la administración, inversión, custodia, cuidado, control, aprobación, autorización o pago de una persona natural o jurídica ”

“Artículo 17 Toda persona que reciba, recaude, maneje, administre, invierta, custodie, cuide, controle, apruebe, autorice o pague fondos o bienes públicos está en la obligación de rendir cuentas a la Contraloría General, en la forma y en el plazo que esta, mediante reglamento, determine Esta obligación alcanza a las personas que administren, por orden de una entidad pública, fondos o bienes pertenecientes a terceros y a los representantes de las sociedades o asociaciones que reciban subsidios de dichas entidades públicas

Para los fines de esta Ley, la condición de empleado de manejo alcanza, además a todo servidor público o empleado de una empresa estatal facultado por la ley para contraer obligaciones económicas, ordenar gastos y extinguir créditos a nombre o en representación de una entidad o dependencia del Estado o empresa estatal

Es agente de manejo, para los mismos fines, toda persona que sin ser funcionario público reciba, recaude, maneje, administre, invierta, custodie, cuide, controle, apruebe, autorice o pague dineros de una entidad pública o, en general, administre bienes de esta ”

“Artículo 18 Rendición de cuentas, para los fines de esta ley, es el informe rendido por la persona a que se refiere el artículo anterior, sobre la actuación relacionada con los fondos y bienes que recibe, maneje, custodie o administre, dentro de un período determinado, e incluye el informe financiero correspondiente a la respectiva dependencia estatal La Contraloría, cuando lo estime necesario, podrá solicitar el envío de los comprobantes respectivos”

M La Rendición de Cuentas

Resulta oportuno aclarar el concepto legal de rendición de cuentas, definiéndolo es el resultado de lo dispuesto en el artículo 18 y su relación con el artículo 17, de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, por la cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República

En ese mismo sentido, la rendición de cuentas, como cometido contable y financiero, tiene lugar ante las autoridades de naturaleza administrativa que, por la Constitución Política y la ley, están facultadas para controlar y fiscalizar el patrimonio público y eventualmente ante las autoridades de naturaleza jurisdiccional, que integran la Jurisdicción de Cuentas

La rendición de cuentas, para los fines legales, es el informe rendido por los empleados de manejo y los agentes de manejo, ante la Contraloría General de la República, sobre la actuación relacionada con los fondos y los bienes que reciben, manejen o administren, dentro de un período determinado, e incluye el informe financiero correspondiente

Puede indicarse entonces, que es la presentación del informe, con los datos correspondientes y los comprobantes respectivos (en este último caso, cuando la Contraloría lo estime necesario), a través del cual las personas que manejan fondos o bienes públicos deben justificar de forma legal, técnica, contable, financiera y de gestión ante la entidad fiscalizadora. Esta es una obligación ineludible

Hecha la observación anterior, la obligación de rendir cuentas a la Contraloría General en la forma y el plazo que ella determine, mediante reglamento, abarca a toda persona que maneje, custodie, cuide, controle o administre fondos o bienes públicos, así como la que reciba y pague fondos del Tesoros Nacional (art.17, Ley 32 y art. 1089, Código Fiscal).

En efecto, se trata de toda persona de la Administración Pública Centralizada o Descentralizada que administre, recaude, invierta, pague, custodie o vigile fondos o bienes del Tesoro Público (sean del Estado, de los Municipios, las Juntas Comunales o las entidades autónomas y semiautónomas, en el país o en el extranjero). La mencionada obligación es extensiva a las personas que administren por orden de una entidad pública, fondos o bienes pertenecientes a terceros, como es el caso de los depositarios, los secuestres o los administradores nombrados por autoridad judicial o administrativa, así como también alcanza a los representantes de las sociedades o asociaciones que reciban subsidios de dichas entidades públicas.

Como ya se ha aclarado, la condición de empleado de manejo alcanza, además, a todo servidor público o empleado de una empresa estatal facultada por la ley para contraer obligaciones económicas, ordenar gastos y extinguir créditos a nombre o en representación de una entidad o dependencia del Estado o empresa estatal.

Según se ha visto, el agente de manejo, para los fines legales, es toda persona que sin ser funcionario público, recauda o paga dineros de una entidad

pública En sentido similar, el Código Fiscal en su artículo 1061 señala que son considerados agentes de manejo, las personas que sin desempeñar un empleo del Estado, recauden o paguen, con autorización legal, dineros del Tesoro Nacional Sin embargo, también alcanza esta categoría, la persona que sin tener la condición de servidor público, en general, administra bienes de una entidad pública

Luego de la rendición oportuna de las cuentas, la Contraloría General de la República procederá a examinar la información suministrada y determinar si tal gestión de manejo se produjo de manera apropiada Es decir, la fase ulterior del procedimiento se satisface cuando el organismo fiscalizador analiza si el funcionario o el particular se desempeñaron correctamente en la administración de los recursos estatales confiados por razón de su cargo, cumpliendo la normativa vigente, los procedimientos y las reglas establecidas para estos efectos

El examen de cuentas tiene por objeto lo siguiente

- 1 Establecer si la percepción de los ingresos de la entidad pública respectiva y la inversión o la erogación de sus fondos han cumplido con las normas legales pertinentes y, en su caso con las disposiciones administrativas o contractuales aplicables,
- 2 Comprobar la veracidad y la exactitud de las operaciones,
- 3 Verificar si las operaciones aritméticas y de contabilidad son exactas, y

- 4 Determinar si el manejo ha sido correcto y, si se han cometido irregularidades, adoptar las medidas necesarias para que los funcionarios o los tribunales competentes exijan las responsabilidades consiguientes

En el examen de las operaciones de ingresos deberá comprobarse, principalmente

- 1 Si las liquidaciones de impuestos, los demás tributos y los otros ingresos se ajustan a las leyes, los reglamentos, los contratos y otros actos que fijan su monto y formas de aplicación,
- 2 Si se han cumplido los plazos en que se han producido los ingresos,
- 3 Si se ha cobrado más de lo debido y si se han cobrado los intereses, los recargos y las multas que establecen las leyes y los reglamentos para el caso de incumplimiento de las obligaciones tributanas o de otra naturaleza, y
- 4 Si los ingresos han sido correctamente imputados dentro de las cuentas de rentas o, cuando no lo constituyeren, dentro de las cuentas de depósito

En el examen de los expedientes de gastos deberá comprobarse, principalmente

- 1 Que los comprobantes son auténticos,
- 2 Que las operaciones aritméticas y de contabilidad son exactas,
- 3 Que se haya cumplido con las leyes sobre timbres y demás tributos,

4 Que el gasto haya sido correctamente imputado, de modo que corresponda al objeto para el cual fueron destinados los fondos,

5 Que los bienes o servicios hayan sido efectivamente recibidos, y

6 Que el gasto haya sido reconocido por los funcionarios competentes al efecto

La Contraloría deberá practicar investigaciones para determinar si el producto de las inversiones públicas corresponde a las sumas efectivamente gastadas

Tan relevante atribución de la Contraloría General de la República emana de las normas de la Constitución Política que le imponen la función de examinar, intervenir y fenecer las cuentas de los funcionarios públicos, de las entidades o de las personas que administren, manejen o custodien fondos u otros bienes públicos

La fase final de este procedimiento de rendición y examen es la medida de la Contraloría encaminada a fenecer la cuenta si está arreglada a Derecho, es decir, si determina que las operaciones se ejecutaron con corrección, o de formularle reparos si encuentra irregularidades

El antiguo numeral 13 del artículo 276 de la Constitución Política de la República de Panamá concedía a la propia Contraloría General de la República la función de juzgar las cuentas de los empleados y los agentes de manejo, cuando surgieran reparos de las mismas por razón de supuestas irregularidades

La legislación correspondiente adicionó que los reparos podían surgir también a consecuencia de investigaciones llevadas a efecto por esta institución

Por tal razón, la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, en desarrollo del texto constitucional, creó el Juzgado de Cuentas, oficina de primera instancia a cargo de un juez unipersonal, el Tribunal de Cuentas, tribunal de apelación, formado por un Magistrado de Cuentas, el Director de Contabilidad de la Contraloría General y uno de los abogados de la Dirección de Asesoría Legal de dicha Contraloría, y la Fiscalía de Cuentas dentro de la Contraloría, representante de los intereses públicos en las dos instancias, bajo la responsabilidad de un Fiscal General de Cuentas

A manera de resumen final, el juicio de cuentas tenía por objeto evaluar la gestión de manejo, conforme a un criterio jurídico-contable y decidir lo relativo a la responsabilidad patrimonial del respectivo agente o funcionario frente al Estado

N La polémica de esta investigación y su explicación

N.1 ¿Si es un ente jurisdiccional, por qué las Resoluciones de Cargos no van a la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia?

La respuesta a esta interrogante es simple, porque la Jurisdicción Ordinaria corresponde a la Jurisdicción Civil y a la Jurisdicción Penal, por lo tanto, la Jurisdicción de Cuentas es una jurisdicción especial, porque dicha jurisdicción busca para el Estado el resarcimiento de los daños que le fueron producidos por la actividad irregular del funcionario público o del particular causante de la lesión patrimonial

La acción estatal es de naturaleza pública, en representación de toda la sociedad, por eso, su tramitación demanda un proceso y un procedimiento especial, así como reglas específicas

La acción de cuentas es ejercida por el Estado, por lo tanto, la normativa es del Derecho Público y la acción del Derecho Civil es una disciplina del Derecho Privado

Los intereses que defiende la acción patrimonial del Estado son públicos, contraria a los intereses defendidos por la acción civil, que son estrictamente privados

En consecuencia, sería contraria a la naturaleza de dicha reparación, que se ensayara por medio de la Jurisdicción Civil, que es una Jurisdicción Ordinaria, reservada para dirimir controversias entre los sujetos del Derecho Privado

N.2 ¿Por qué las Resoluciones Cargos van a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, como si se tratara de un acto administrativo propio de la Jurisdicción Contencioso Administrativa?

Una de las características importantes del proceso de cuentas, es que es de única instancia, en la Resolución de Reparos, pues sólo se admite el recurso ordinario de reconsideración

Ahora bien, mediante un proceso de carácter Contencioso Administrativo, se puede demandar la resolución de Cargo y Descargo ante la sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, ello fue establecido en los artículos 82 y 83 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008

El objetivo final de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia es invalidar lo actuado por el Tribunal de Cuentas. El procesado promoverá la Demanda de Plena Jurisdicción y el Fiscal General de Cuentas la Demanda de Nulidad

La Jurisdicción de Cuentas busca el resarcimiento de los daños y perjuicios causados al patrimonio del Estado

N.3 Puntos planteados y desarrollados en esta polémica

Se tenía el criterio de que era mucho más conveniente el recurso de casación, es por ello que se tomó la posibilidad de que los servidores públicos o los particulares que fueran condenados promovieran contra la resolución de cargos, dentro del término de la ley, el recurso extraordinario de casación, ante la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, todo ello fundamentado en causales de fondo, dejando muy claro que siempre y cuando la cuantía de la condena profenda no fuera inferior a veinticinco mil balboas. De igual manera el Fiscal General de Cuentas podría interponer este recurso de casación cuando la responsabilidad imputada en la resolución de reparos y por la cual, se le llamo a juicio, no fuera inferior a la cantidad antes mencionada.

El recurso de casación sólo podía ser interpuesto en el fondo, por el hecho que la resolución profenda hubiese incurrido en una causal de norma sustantiva de derecho, por los conceptos siguientes:

La violación indirecta, aplicación indebida e interpretación errónea de la norma de derecho, Error de hecho, sobre la existencia de la prueba y error de derecho en cuanto a la apreciación de la prueba.

En ese sentido, se planteó la problemática de la inconstitucionalidad del Proyecto de Ley, pues sustentado en el artículo 159, numeral 12, de la Constitución Nacional, corresponde al Órgano Legislativo la creación, la organización y funcionamiento de un establecimiento público, como en este caso

era el Tribunal de Cuentas y la Fiscalía de Cuentas, es por ello que decidió por iniciativa legislativa que estaba facultada por ley

Ahora bien, la polémica era si el recurso de casación ante la sala primera de la civil, de la Corte, entonces el Tribunal de Cuentas sería un Tribunal de Segunda instancia y pareciera que ventilara asuntos de particulares

En el caso de la sala tercera de la Corte, el Tribunal de Cuentas sigue siendo de única instancia, con lo relacionado con las lesiones patrimoniales al patrimonio del Estado Panameño, sigue siendo una jurisdicción especializada y su única impugnación, es vía acción independiente, pues la sala tercera de la Corte Suprema de Justicia involucra a la Administración pública, es por ello que la acción de cuentas es de naturaleza pública, ya que los sujetos implicados son públicos y el Estado interviene a través del Fiscal General de Cuentas, a que un servidor público es procesado por estar en el cargo público cuando se dio una irregularidad. En cuanto al objeto del proceso se habla de la existencia de la lesión patrimonial y la determinación de sus responsables y el Estado fue privado de algún bien o dinero del Tesoro Nacional y el concepto específico es accionar la Jurisdicción de Cuentas para recuperar o resarcirse

Ñ. Los Juzgados de Cuentas

Estos Tribunales de Cuentas fueron creados por la Sala de Acuerdos, con el N°129-2010 de 28 de mayo de 2010, en el cual de acuerdo a la Constitución de la República de Panamá, en su artículo 281, estableció claramente la Jurisdicción de Cuentas, con competencia y Jurisdicción Nacional, para juzgar las cuentas de los agentes y empleados de manejo, cuando surjan los reparos por supuestas irregularidades

Dentro de la Ley 67 de 2008, modificada por la Ley 81, de 22 de octubre de 2013, en su artículo 5, el Tribunal de Cuentas, mediante sala de acuerdos determinará la creación de los Juzgados de Cuentas, que velaran por las incidencias de actos irregulares ocurridos en el interior del país, a fin de agilizar los procesos de cuentas y este tendrá sede en la ciudad de Santiago, Provincia de Veraguas. Unas de las primordiales fundamentaciones para que este Juzgado se encuentre en la mencionada provincia, es que es el punto medio entre las provincias centrales, además permite mayor control sobre las diligencias judiciales practicadas como lo son exhortos, despachos, apoyando el principio de reserva que concede la Ley 67 de 2008, modificada por la Ley 81, de 22 de octubre de 2013

Los Juzgados de Cuentas permiten la desegregación de los procesos de cuentas atendiendo no solo al aspecto territorial, sino a la cuantía de los procesos y el Primer Juzgado de Cuentas sólo conocerá de los procesos patrimoniales cuya cuantía no exceda de B/ 10,000 00, permitiendo realizar

las diligencias de notificaciones, los despachos de prácticas de pruebas, cautelaciones de los procesados que residen en ese lugar. Por lo tanto, con el acuerdo N°129-2010 DE 28 de mayo se crean los Juzgados de Cuentas.

O. Derecho Comparado

En España, hoy como ayer, el Supremo Órgano Fiscalizador de las cuentas y la gestión económica del Estado se llama Tribunal de Cuentas. Lo propio sucede en Francia, Portugal, Bélgica, Italia y Austria. La Constitución Europea lo intitula del mismo modo. En pocos países americanos se denomina Tribunal de Cuentas (Brasil, Honduras y Uruguay), Corte de Cuentas (El Salvador) o Tribunal Superior de Cuentas (Honduras). En las entidades federadas (estados o provincias, respectivamente), tanto en Argentina como en Brasil se ostenta el nombre de Tribunal de Cuentas.

En otros países americanos, en vez de Tribunal de Cuentas, el máximo órgano fiscalizador se denomina Contraloría General de la República (Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela), Auditoría General de la Nación (Argentina), Auditoría Superior de la Federación (México) o Ministerio de Auditoría y Control (Cuba). En la República Dominicana coexisten la Contraloría General de la República, organismo del Poder Ejecutivo, rector del Sistema Nacional de Control Interno, y la Cámara de Cuentas, órgano de control externo y con funciones de emitir resoluciones en el ámbito de la responsabilidad administrativa y la responsabilidad civil. En Chile subsiste la Contraloría General de la República y dentro de esa institución funciona un Tribunal de Cuentas.

a. España

Paralelamente a la función fiscalizadora, el Tribunal de Cuentas de España también ejerce la Jurisdicción Contable, propia de una oficina pública encargada de administrar justicia, a través de su Sección de Enjuiciamiento para determinar la responsabilidad contable en que incurran los que tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos

Este Tribunal es único en su orden y extiende su jurisdicción a todo el territorio español, sin perjuicio de los órganos fiscalizadores de cuentas que para las Comunidades Autónomas puedan prever sus Estatutos. Depende directamente de las Cortes Generales. Está integrado por el Presidente y los Consejeros de Cuentas. Estos, elegidos por dichas Cortes durante un período de nueve años, proponen el candidato a Presidente para que el Rey lo nombre. El Pleno lo constituyen doce Consejeros de Cuentas: entre ellos, uno será el Presidente y otro el Fiscal. La Sección de Enjuiciamiento la completan su Presidente y los Consejeros de Cuentas correspondientes a quienes, como órganos de primera instancia o adscritos a la Sala o las Salas del Tribunal, corresponde conocer de los procedimientos jurisdiccionales. Este Tribunal del mismo modo se compone de la Comisión de Gobierno, la Sección de Fiscalización, la Fiscalía y de la Secretaría General. La Fiscalía del Tribunal de Cuentas debe ejercitar la acción de responsabilidad contable y deducir las pretensiones de esta naturaleza en los juicios de cuentas y procedimientos de reintegro por alcance.

En esta Sección de Enjuiciamiento, los órganos de la Jurisdicción Contable son los siguientes

1 Los Consejeros de Cuentas, que conocen en primera instancia de

a) Los juicios de cuentas por los daños y los perjuicios causados al patrimonio público,

b) Los procedimientos de reintegro por alcance en vista del saldo deudor injustificado de una cuenta o la ausencia de justificación en las cuentas que deban rendir las personas que tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos, y

c) Los expedientes de cancelación de fianzas en los que se hubieran deducido pretensiones de responsabilidad contable

2 Las Salas del Tribunal de Cuentas formadas por el Presidente de la Sección y dos Consejeros de Cuentas que conocen de los recursos de apelación contra las resoluciones emitidas por los Consejeros de Cuentas

Están sometidas a la Jurisdicción Contable (necesaria, improrrogable, exclusiva y plena), las cuentas que deban rendir quienes recauden, intervengan, administren, custodien, manejen o utilicen bienes, caudales o efectos públicos, así como los alcances de caudales o efectos públicos, y obligaciones accesorias constituidas en garantía de su gestión. Se extiende al conocimiento y a la decisión de las cuestiones prejudiciales e incidentales, salvo las de carácter penal, que constituyan elemento previo y necesario para

la declaración de responsabilidad contable y estén con ella relacionadas directamente. La Jurisdicción Contable es compatible respecto de los mismos hechos con el ejercicio de la potestad disciplinaria y con la actuación de la Jurisdicción Penal. Cuando los hechos fueren constitutivos de delito, la responsabilidad civil será determinada por la Jurisdicción Contable en el ámbito de su competencia.

Por otro lado, cuando del examen y de la comprobación de cualquier cuenta o en el marco de los procedimientos de fiscalización, aparecieren hechos que pudieran ser no constitutivos de alcance de caudales o efectos públicos, pero que pudieran dar lugar a otro tipo de responsabilidades contables, el Consejero de Cuentas, de oficio o a instancia del Ministerio Fiscal o del Letrado del Estado y con citación y, en su caso, intervención del presunto responsable o de sus causahabientes, acordará la formación de pieza separada con la finalidad de concretar los hechos, los posibles responsables, tanto directos como subsidarios, y el importe total de los perjuicios ocasionados a los caudales o efectos públicos, cuando así resultare de lo actuado en el procedimiento fiscalizador de que se trate. Esta pieza separada contendrá los antecedentes del procedimiento fiscalizador que se consideren adecuados a la finalidad señalada y cuantos soliciten el Ministerio Fiscal, el Letrado del Estado o el presunto responsable si hubiere comparecido. Una vez ultimada se remitirá la pieza a la Sección de Enjuiciamiento a los efectos de iniciar el juicio de cuentas.

Recibidos los antecedentes en la Sección de Enjuiciamiento, el Consejero en turno (previa audiencia del Ministerio Fiscal, del Letrado del Estado y, en su caso, si hubiere comparecido en forma, de quien hubiere deducido la pretensión de responsabilidad contable), podrá decretar el archivo de las actuaciones cuando los hechos, manifiestamente, no revistan caracteres de alcance o cuando no fuere éste individualizado con referencia a cuentas determinadas o a concretos actos de administración, custodia o manejo de caudales o efectos públicos. Contra esta resolución cabe recurso ante la Sala del Tribunal que resultare competente, sin que quepa ulterior recurso y sin perjuicio de lo que procediere en lo referente al recurso de casación en el procedimiento jurisdiccional correspondiente.

En cambio, recibida la pieza o el expediente administrativo declarativo de responsabilidades contables, el Consejero de Cuentas a quien hubiere correspondido, acordará el anuncio, mediante edictos de los hechos supuestamente motivadores de responsabilidad contable, en el siguiente día hábil y con la finalidad de que los legalmente habilitados para el mantenimiento o la oposición a la pretensión de responsabilidad contable puedan comparecer en los autos, personándose en forma, dentro del plazo de nueve días.

Hecha la publicación y transcurrido el término de los emplazamientos, se dará traslado de la pieza y las demás actuaciones, o, en su caso, del expediente administrativo, al Letrado del Estado, al representante procesal de la entidad del sector público perjudicada (siempre que no estuviera representada por aquel), y

a los demás comparecidos como parte actora para que, dentro del plazo común de veinte días, deduzcan la oportuna demanda. Si ninguna demanda fuere presentada en el plazo concedido, se conferirá traslado de la pieza y las actuaciones al Ministerio Fiscal por el mismo plazo, para que la formule si procediere.

Presentada la demanda, se le dará traslado a las partes dentro del plazo común de veinte días. Formulada la contestación, se correrá traslado de lo actuado al Ministerio Fiscal, dentro del plazo de veinte días, para que alegue sobre el mantenimiento o no de la pretensión de responsabilidad contable, pudiendo proponer la práctica de las pruebas que considere oportunas. Agotadas estas diligencias, continuará el procedimiento por los trámites del Contencioso-Administrativo ordinario. Transcurrida la fase de alegaciones y, en su caso, la probatoria, el órgano de la Jurisdicción Contable podrá decretar el sobreseimiento del juicio, de oficio o a instancia de cualquiera de las partes, si se dieran las condiciones para su procedencia. La sentencia decidirá todas las cuestiones controvertidas en el proceso y estimará o desestimará, en todo o en parte, la pretensión de responsabilidad contable que se hubiere ejercitado.

La sentencia condenatoria contendrá lo siguiente:

- 1 El importe en que se cifren los daños y los perjuicios causados en los bienes, los caudales o los efectos públicos,
- 2 Los responsables y sus cargos,

- 3 El carácter directo, solidario o subsidiario de la responsabilidad,
- 4 La condena al pago de la suma en que se cifre la responsabilidad contable y de los intereses, calculados con arreglo a los tipos legalmente establecidos y vigentes el día en que se consideren producidos los daños y los perjuicios, y
- 5 El pago de las costas del juicio en los términos prevenidos para el proceso civil

El procedimiento de reintegro por alcance se surte en términos generales así recibidas las actuaciones sobre hechos que pudieran ser constitutivos de alcance de caudales o efectos públicos, se hará la publicación de edictos para el emplazamiento y proseguirá el procedimiento de los trámites del juicio declarativo, que corresponda a la cuantía del alcance según la Ley de Enjuiciamiento Civil. En este procedimiento jurisdiccional, se observarán generalmente las prevenciones siguientes

- 1 Los hechos se concretarán, exclusivamente, a supuestos de malversación o alcance en los términos definidos por la ley,
- 2 Transcurridas las alegaciones y establecidas, en su caso, las pruebas, el órgano de enjuiciamiento contable podrá decretar el sobreseimiento si se dieran las condiciones para su procedencia,
- 3 La sentencia solventará todas las materias debatidas en el proceso y apreciará o desechará, en todo o en parte, la exigencia de responsabilidad

contable que se hubiere ejercitado y contendrá las mismas especificaciones de las sentencias en el juicio de cuentas

El procedimiento de los expedientes de cancelación de fianzas se inicia mediante instancia en que el solicitante expresará, con la debida separación, el destino y el período de la gestión a que la fianza se encuentra afecta, la clase de ésta, los documentos en que se encuentra constituida y la Caja donde se hallen depositados los valores o el lugar en que radiquen las fincas hipotecadas. Se acompañará a la solicitud una relación de la clase y el número de cuentas que rindió o debió rendir el interesado y, si obrase en su poder, certificación de que ellas fueron archivadas de conformidad, haciendo mención, en otro caso, de los reparos que se le hubieren hecho y de si le fue exigida alguna responsabilidad contable y el resultado del procedimiento. En todo caso, la cancelación de la fianza exigirá la terminación de la gestión a que estuviera afecta.

Presentada la solicitud con los documentos prevenidos y tomada la ponencia correspondiente entre los Consejeros de la Sección de Enjuiciamiento, se recabará de la Secretaría del Tribunal, de los departamentos correspondientes de éste o de los centros o entidades competentes por razón de la gestión afianzada, la información necesaria para concretar si el solicitante rindió las cuentas que aparezcan en la relación por él aportada y si son todas las que debió rendir, con expresión del resultado de su examen y comprobación, así como si la fianza cuya cancelación se solicita se encuentra afecta a algún procedimiento de responsabilidad contable. Complementada la información, el

Consejero de Cuentas, oyendo al Ministerio Fiscal y al Letrado del Estado, o, en su caso, al Letrado del ente del sector público a cuyo favor se hubiera constituido la garantía, y pidiendo cuantos datos y antecedentes considere pertinentes, dictará auto acordando o denegando la cancelación solicitada. La oposición del Ministerio Fiscal, del Letrado del Estado o de cualquiera de los activamente legitimados para el ejercicio de pretensiones de responsabilidad contable, transformará en contencioso el expediente, que se substanciará conforme a las normas del juicio de cuentas o del procedimiento de reintegro por alcance, según proceda.

Cuando no puedan obtenerse todas las informaciones y los antecedentes o los recogidos no fueren completos o suficientes, podrá accederse a la cancelación de la fianza siempre que el jefe del centro o de la dependencia correspondiente certifique, bajo su responsabilidad, los siguientes extremos:

- a) Que el interesado ha rendido todas las cuentas a que estaba obligado,
- b) Que estas fueron debidamente justificadas y comprobadas y que de ellas no resulta ningún tipo de responsabilidad contra el interesado, y
- c) Que, independientemente de las cuentas, no resultan contra el interesado cargos por hechos determinantes de responsabilidad contable, directa o subsidiaria.

Los modos de terminación de los procedimientos jurisdiccionales ante el Tribunal de Cuentas son por

- a) Sentencia,
- b) Auto de sobreseimiento,
- c) Allanamiento, d) Desistimiento, o
- d) Caducidad

Las resoluciones de segunda instancia del Tribunal de Cuentas son susceptibles de los recursos de casación y revisión ante el Tribunal Supremo

En todos los procedimientos, una vez en firme la sentencia, el mismo órgano jurisdiccional que la hubiera dictado en primera instancia procederá a su ejecución, de oficio o a instancia de parte, en la forma establecida para el proceso civil

Función jurisdiccional

El Tribunal de Cuentas encarna en exclusiva la Jurisdicción Contable, sin perjuicio de lo cual las resoluciones jurisdiccionales del Tribunal de Cuentas, en determinados casos, serán susceptibles de recurso de casación y extraordinario de revisión ante el Tribunal Supremo

En lo que se refiere a la función jurisdiccional, la Ley, al tratar de la naturaleza, extensión y límites de la jurisdicción contable, la contempla como una autentica jurisdicción, que goza del necesario respaldo constitucional, pero que, en orden a su contenido y de acuerdo con el criterio manifestado por el Consejo General del Poder Judicial en su mencionado informe, ha de ser

interpretada restrictivamente y dentro de los justos límites para poder hacerla compatible con la unidad y exclusividad en el ejercicio de la jurisdicción que reconoce a la ordinaria, conforme antes se destacó, el artículo 117 de la Constitución. Por ello, le atribuye, como objeto, el conocimiento de las pretensiones de responsabilidad que se deduzcan contra quienes, teniendo a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos e interviniendo dolo, culpa o negligencia graves exigencia esta derivada de la enunciación del principio por el artículo 140 de la Ley General Presupuestaria originan menoscabo en los mismos a consecuencia de acciones u omisiones contrarias a las leyes reguladoras del régimen presupuestario y de contabilidad aplicable a las entidades del sector público o a las personas o entidades beneficiarias o receptoras de subvenciones, créditos, avales u otras ayudas provenientes de dicho sector. Y es que si la responsabilidad es contable, además de deber lucir de las cuentas que deban rendir todos cuantos manejen caudales o efectos públicos, como se desprende claramente del contenido del artículo 15 de la Ley Orgánica 2/1982, debe también significar la infracción de preceptos reguladores de la contabilidad a que están, en términos generales, sometidas las entidades del sector público o quienes manejan caudales o efectos que merezcan la misma conceptualización.

Es por ello que, la Jurisdicción Contable conocerá de las pretensiones de responsabilidad que, desprendiéndose de las cuentas que deben rendir todos cuantos tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos, se deduzcan contra los mismos cuando, con dolo, culpa o negligencia graves,

originaren menoscabo en dichos caudales o efectos a consecuencia de acciones u omisiones contrarias a las Leyes reguladoras del régimen presupuestario y de contabilidad que resulte aplicable a las entidades del sector público o, en su caso, a las personas o entidades receptoras de subvenciones, créditos, avales u otras ayudas procedentes de dicho sector

Por tanto, para que exista responsabilidad contable es necesaria la concurrencia de los siguientes elementos calificadores

- Solo pueden incurrir en responsabilidad contable quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o fondos públicos.
- El menoscabo de los fondos públicos debe desprenderse de las cuentas, en sentido amplio, que deban rendirse
- Debe existir una infracción de las normas reguladoras del régimen presupuestario, contable o de subvenciones aplicable
- El responsable debe haber incurrido en dolo, culpa o negligencia graves

El enjuiciamiento contable, como jurisdicción propia del Tribunal de Cuentas español se ejerce respecto de las cuentas que deban rendir quienes recauden, intervengan, administren, custodien, manejen o utilicen bienes, caudales o efectos públicos

La Jurisdicción Contable se extiende a los alcances de caudales o efectos públicos, así como a las obligaciones accesorias constituidas en garantía de su gestión

La Jurisdicción Contable es compatible respecto de unos mismos hechos con el ejercicio de la potestad disciplinaria y con la actuación de la Jurisdicción penal.

Dentro de esta labor de enjuiciamiento contable, están comprendidos los siguientes asuntos:

1. Los juicios de las cuentas.
2. Los procedimientos de reintegro por alcance.
3. Los expedientes de cancelación de fianzas.

El juicio de cuentas es aquel que se realiza por un órgano jurisdiccional especial para fiscalizar la actuación de la administración, con la finalidad de asegurar el correcto funcionamiento de la administración y la ausencia de malversación de caudales públicos.

Puede tener lugar ante el Tribunal de Cuentas español una vez concluido el examen y comprobación de cualquier cuenta, grupos de cuentas, o los correspondientes procedimientos de fiscalización, si aparecieran hechos que pudieran ser no constitutivos de alcance de caudales o efectos públicos, pero que pudieran dar lugar a otro tipo de responsabilidades contables.

“En un sentido general, por «Jurisdicción del Tribunal de Cuentas» cabe entender el conjunto de funciones que, por imperativo legal, ha de desarrollar. Es decir, como puntualiza el artículo 2º de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, tanto «la fiscalización externa, permanente y consuntiva de la actividad económico-financiera del sector público» como «el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos». Esta es la significación que utiliza la Ley cuando, en su artículo 1º, afirma que el Tribunal de Cuentas es único en su orden y que extiende «su jurisdicción» a todo el territorio nacional. Incluso de esta acepción genérica, comprensiva también de la función fiscalizadora, cabe predicar notas que, inicialmente, solo convienen al enjuiciamiento contable (art. 17 de la Ley)”.⁶⁷

“El Tribunal de Cuentas y Tribunal Supremo-independientes y predeterminados por la ley y que tiene por objeto la aplicación de las leyes a supuestos de responsabilidad contable, juzgado y haciendo ejecutar lo

⁶⁷<file:///C:/Users/fsaavedra/Downloads/Dialnet-LasNormasYLaJurisdiccionI-2529892.pdf> (consultado el día 31 de julio de 2014, a las 1:36 p.m)

juzgado de modo irrevocable y satisfaciendo o denegando pretensiones deducidas respecto de la mencionada responsabilidad” ⁶⁸

“Y acaba concluyendo que el enjuiciamiento de las responsabilidades contables, con las perspectivas que proporciona la nueva Ley Orgánica de 12 de mayo de 1982, ha dado lugar a un auténtico orden jurisdiccional nuevo, entroncado en la estructura general de Poder Judicial por medio de los recursos de casación y revisión, aún cuando orgánicamente no depende de éste, sino del Poder Legislativo” ⁶⁹

“En el mismo sentido, Mendizábal Allende afirma que el Tribunal de Cuentas es un órgano auténticamente jurisdiccional, judicial mejor, para evitar los equívocos que suele producir la expresión “jurisdicción administrativa”, si se recuerda que algunos autores hablan de funciones jurisdiccionales de la Administración” ⁷⁰ y termina calificando a la jurisdicción contable como una jurisdicción ordinaria pero especializada por función de materia, de tal forma que sería una especialidad más, al lado de la civil, penal, contencioso-administrativa y social, conclusión que sustenta en la aplicación de los recursos de casación y de revisión contra las resoluciones del Tribunal” ⁷¹

En la Legislación Española cabe el recurso ante la sala del Tribunal que resultare competente, sin que quepa ulterior recurso y sin perjuicio de lo que procediere en lo referente al Recurso de Casación en el procedimiento jurisdiccional correspondiente

⁶⁸SALA SÁNCHEZ, Pascual, op. Cit. P. 95

⁶⁹SALA SÁNCHEZ, Pascual, op. Cit. P. 95

⁷⁰DE MENDIZABAL ALLENDE, Rafael (1982), {La función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas}, dentro de la obra colectiva **El Tribunal de Cuentas de España**, editorial Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, Tomo I, p. 101

⁷¹LOZANO, Jorge (1993), {Una aproximación al estudio de la naturaleza jurisdiccional del Tribunal de Cuentas}, **Boletín del Ministerio de Justicia de 5-IV-1993**, número 1667, p. p. 1797 y 1798

a. 1 Cuadro comparativo del Tribunal de Cuentas de España y el Tribunal de Cuentas de Panamá

Tribunal de Cuentas de España

Naturaleza Jurídica:

La responsabilidad patrimonial y la contable (España) se caracteriza por dos notas:

- Surge como consecuencia de una gestión ilegal de caudales o efectos públicos.
- Genera una obligación de indemnizar los daños y perjuicios causados.

Es, por tanto, una responsabilidad financiera y estrictamente patrimonial, resarcitoria, indemnizatoria o reparadora, sin ningún matiz sancionador.

En nuestra legislación, al igual que en la Legislación Española los requisitos para determinar la responsabilidad contable son los siguientes:

- a) Tiene que haberse producido una acción u omisión que implique gestión de caudales públicos.
- b) Los caudales administrados, como se acaba de decir, deben ser de titularidad pública.
- c) Los hechos deben constituir una vulneración de normas contables o presupuestarias.

Tribunal de Cuentas de Panamá

De acuerdo con la Ley, la Jurisdicción de Cuentas se ejerce de manera permanente en todo el territorio nacional para juzgar las causas siguientes:

"1. Cuando surjan reparos en las cuentas que rindan los empleados de manejo ante la Contraloría General de la República, en razón de la recepción, la recaudación, la inversión o el pago de fondos públicos, o de la administración, del cuidado, de la custodia, de la autorización, de la aprobación o del control de fondos o bienes públicos.

2. Cuando surjan reparos en las cuentas que rindan los agentes de manejo ante la Contraloría General de la República, con motivo de la recepción, la recaudación, la inversión o el pago de fondos públicos, o de la administración, del cuidado, de la custodia, de la autorización, de la aprobación o del control de fondos o bienes públicos.

3. Cuando surjan reparos en la administración de las cuentas de los empleados y los agentes de manejo, en razón de examen, auditoría o investigación realizada por la Contraloría General de la República de oficio o en vista de

d) En la conducta enjuiciada debe concurrir dolo, culpa o negligencia graves

Debe existir un nexo causal entre la conducta enjuiciada y el menoscabo ocasionado

f) Los hechos deben concretarse en un daño individualizado, real y efectivo y económicamente evaluable en los caudales o efectos públicos

información o denuncia presentada por cualquier particular o servidor público

4 Por menoscabo o pérdida, mediante dolo, culpa o negligencia, o por uso ilegal o indebido de fondos o bienes públicos recibidos, recaudados, pagados o confiados a la administración, cuidado, custodia, control, distribución, inversión, autonzación, aprobación o fiscalización de un servidor público

5 Por menoscabo o pérdida de fondos o bienes públicos, mediante dolo, culpa o negligencia, o por uso ilegal o indebido de dichos fondos o bienes, en una empresa estatal o mixta o en cualquier empresa en la que tenga participación económica el Estado o una institución autónoma o semiautónoma, municipio o junta comunal

6 Por menoscabo o pérdida, mediante dolo, culpa o negligencia, o por uso ilegal o indebido de fondos o bienes públicos recibidos, recaudados, manejados o confiados a la administración, inversión, custodia, cuidado, control, aprobación, autonzación o pago de una persona natural o jurídica

Tipos de responsabilidad

Tipos de responsabilidad en España

Clases de responsabilidad contable:

a) Por sus efectos jurídico-

Los tipos de responsabilidad y su alcance La responsabilidad patrimonial puede ser

1 Responsabilidad directa, que recae sobre la persona que reciba, recaude, maneje, administre, cuide,

materiales

- Responsabilidad Contable directa,
- Responsabilidad subsidiaria,

La responsabilidad subsidiaria sólo puede hacerse efectiva cuando se ha intentado previamente y sin éxito contra los responsables directos

Los responsables directos responden de todos los daños ocasionados en el patrimonio público como consecuencia de su gestión, los subsidiarios sólo de aquellos daños que hayan sido consecuencia directa de sus concretos actos de gestión

El responsable directo responde del principal y los intereses producidos desde que tuvo lugar el menoscabo, el subsidiario del principal y de los intereses pero sólo, desde el día en que se le requirió para que reintegrara

La responsabilidad directa no admite moderación, la subsidiaria en cambio sí, cuando se dan las circunstancias previstas en el artículo 40 de la Ley Orgánica

b) Por sus efectos jurídico-formales

- Alcance y malversación contable su enjuiciamiento es competencia exclusiva del Tribunal de Cuentas a través de un procedimiento de reintegro por alcance. Se definen en el artículo 72 de la Ley de

Funcionamiento

- Falta de rendición de las cuentas o rendición de las mismas con

custodie, controle, distribuya, invierta, apruebe, autorice, pague o fiscalice fondos o bienes públicos por razón de sus acciones u omisiones

2 Responsabilidad principal, que obliga, en primer lugar, a la persona que reciba, recaude, maneje, administre, cuide, custodie, controle, distribuya, invierta, apruebe, autorice, pague o fiscalice fondos o bienes públicos a resarcir la lesión patrimonial causada al Estado

3 Responsabilidad solidaria, que es aquella en virtud de la cual dos o más personas que reciban, recauden, manejen, administren, cuiden, custodien, controlen, distribuyan, inviertan, aprueben, autencen, paguen o fiscalicen fondos o bienes públicos están obligadas solidariamente a resarcir la lesión patrimonial causada al Estado

4 Responsabilidad subsidiaria, que es aquella en virtud de la cual la persona que recibe, recaude, maneje, administre, cuide, custodie, controle, distribuya, invierta, autorice, apruebe, pague o fiscalice fondos o bienes públicos queda obligada a resarcir la lesión patrimonial causada al Estado por razón de que haya actuado con negligencia grave o haya permitido la lesión

La responsabilidad patrimonial es independiente de toda responsabilidad administrativa, penal o disciplinaria derivada de los

graves defectos. Es un supuesto que no aparece en el artículo 177 de la nueva Ley General Presupuestaria por lo que la competencia para conocer de las posibles responsabilidades contables en estos casos será siempre del Tribunal de Cuentas, bien a través de un procedimiento de reintegro por alcance, bien a través de un juicio de cuentas, según la naturaleza de los hechos.

- Restantes infracciones jurídico-contables. Se reconocen, sin pretensión exhaustiva en el artículo antes aludido de la Ley General Presupuestaria - el 177-, y pueden ser enjuiciadas por el Tribunal de Cuentas a través de un Juicio de Cuentas o por las Administraciones Públicas a través de un expediente administrativo de responsabilidad contable si bien, en este último caso, el Tribunal de Cuentas tiene potestad para avocar el conocimiento y, en todo caso, para conocer de los recursos que se interpongan contra las resoluciones dictadas en vía administrativa en estos expedientes.

actos que le dieron origen. La responsabilidad patrimonial persigue los bienes de la persona declarada responsable en todo momento, incluso dentro de cualquier proceso judicial hasta tanto hayan sido adjudicados definitivamente a terceros dentro de dicho proceso. En estos casos, la responsabilidad patrimonial ascenderá hasta la parte que cubra el importe líquido y los intereses de la condena del Tribunal de Cuentas.

Comentarios. El Tribunal de Cuentas de España del mismo modo tiene jurisdicción propia. En otras palabras, practica el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de los caudales o los efectos públicos. Esta jurisdicción contable - articulada por la Sección de Enjuiciamiento y apoyada en su labor por la Fiscalía del Tribunal de Cuentas-, se extiende a las cuentas que deban rendir

quienes recauden, intervengan, administren, custodien, manejen o utilicen bienes, caudales o efectos públicos, así como a los alcances de caudales o efectos públicos y a la obligación accesorio constituida en garantía de su gestión

En cambio, el Tribunal de Cuentas de Panamá forma una corporación de administración de justicia independiente del organismo competente para fiscalizar los recursos públicos. Así, la reforma a la Constitución de Panamá, llevada a cabo en el 2004, separa el Tribunal de Cuentas de la Contraloría General de la República con el espíritu de fortalecer las instituciones democráticas y robustecer el Estado de Derecho. Originalmente, la Constitución depositaba en esta Contraloría tanto la actividad de fiscalizar, regular y controlar los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, como la de juzgar las cuentas de los agentes y de los empleados de manejo, cuando surgieran reparos por razón de supuestas irregularidades. Para esta última función, la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984 reguló, dentro de la institución, los Juzgados y el Tribunal de Cuentas, que por cierto fueron inoperantes, pues nunca se activaron. El Decreto de Gabinete N°36 de 10 de febrero de 1990 los sustituyó por la Dirección de Responsabilidad Patrimonial. La reforma constitucional divide las atribuciones, de ahí que, cuando entró en funcionamiento el Tribunal de Cuentas, se separan de la Contraloría General las funciones jurisdiccionales en el asunto del manejo de las cuentas por parte de los agentes y servidores públicos escogidos para este fin.

Sus magistrados gozan también de independencia. Aparte de tener los mismos derechos, emolumentos y prerrogativas reconocidos a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y que solamente pueden ser suspendidos o removidos de sus cargos por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia por faltas o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, son independientes en el ejercicio de sus funciones y no están sometidos más que a la Constitución y a la ley (art 210, de la Constitución y art 9 de la Ley 67). Además, no pueden ser detenidos ni arrestados sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad judicial competente para juzgarlos (art 210, de la Constitución y art 9 de la Ley 67).

El Tribunal de Cuentas de España es tribunal de conocimiento porque profiere sus resoluciones las cuales declaran la existencia de la obligación del cuentadante a favor del Estado y es tribunal de ejecución porque por sí mismo puede ejecutar sus resoluciones.

En la versión legal panameña, el Tribunal de Cuentas es un tribunal de conocimiento y no de ejecución. Declara solo la responsabilidad o no del procesado o de los procesados. Por eso no tramita la ejecución de su sentencia etapa de ejecución. Después de ejecutoriada la resolución de cargos, envía copia de esta, con la información sobre los bienes cautelados, a la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas para los efectos de hacerla efectiva, mediante los trámites del proceso por jurisdicción coactiva y así entonces el Estado panameño recupere el

patrimonio del cual fue privado por la lesión causada. Este era el mecanismo de ejecución que también empleaba la Dirección de Responsabilidad Patrimonial.

En el proceso por cobro coactivo no se podrán alegar excepciones que se funden en hechos anteriores a la fecha en que se dictó la respectiva resolución de Cargos, salvo que se alegue una restitución ya realizada al Estado, que no hubiese sido reconocida en la mencionada resolución.

Cuando sea necesario la ejecución del fallo en el extranjero, se le enviará copia auténtica al Ministro de Relaciones Exteriores para que por la vía diplomática inicie los trámites de rigor en cada uno de los países en donde la persona condenada por la lesión patrimonial ocasionada al Estado panameño tenga bienes a su nombre o a nombre de las personas naturales o jurídicas a cuyo favor los haya traspasado para encubrir su origen y su titularidad.

Luego de ejecutada la resolución de cargos, la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas informará al Tribunal de Cuentas los resultados correspondientes.

No obstante lo anterior, las dificultades encontradas en el pasado reciente para que una dependencia administrativa ejecute las resoluciones del Tribunal, impulsan la corriente dominante hoy en día en el sentido de que sea el propio Tribunal de Cuentas, el cual a través de un mecanismo institucional propio, que puede ser la figura del Juez Ejecutor, apoyado por un equipo de profesionales, proceda a ejecutar sus propias sentencias. Esta fórmula estaría

acorde con las normas constitucionales que confieren al legislador la potestad de crear las oficinas públicas necesanas para lograr la efectividad de la Junsdicción de Cuentas, que se contrae no solo a declarar el derecho del Estado, sino también a ejecutarlo a los efectos de que este recupere sus bienes y los fondos mal habidos

En España, el Tnbunal de Cuentas tienes facultad para declarar la responsabilidad contable y ejecutar su fallo. En efecto, el letrado Félix Alonso Carbajo explica que "La actividad de la Sección de Enjuiciamiento del Tnbunal de Cuentas consiste en aplicar la norma jurídica al acto contable emitiendo un juicio sobre su adecuación a ella y declarando, en consecuencia, si existe o no responsabilidad del funcionano, absolviéndolo o condenándolo y, en este último caso, ejecutando coactivamente su decisión"

La Sala de Justicia del Tnbunal de Cuentas de España, en sentencia de 30 de junio de 1992, sistematizó los requisitos de la denominada responsabilidad contable, así

- "a) Tiene que haberse producido una acción u omisión que implique gestión de caudales públicos
- b) Los caudales administrados, como se acaba de decir, deben ser de titulandad pública
- c) Los hechos deben constituir una vulneración de normas contables o presupuestanas

- d) En la conducta enjuiciada debe concurrir dolo, culpa o negligencia graves
- e) Debe existir un nexo causal¹ entre la conducta enjuiciada y el menoscabo ocasionado
- f) Los hechos deben concretarse en un daño individualizado, real y efectivo y económicamente evaluable en los caudales o efectos públicos”

b. Francia

El Tribunal de Cuentas de Francia (encargado del control financiero externo del sector público), establecido por Napoleón Bonaparte, está dotado de un estatuto de jurisdicción especializada en la esfera administrativa. Se integra de Magistrados y funcionarios. Lo preside el Primer Presidente, nombrado por el Presidente de la República y consta de siete Cámaras. Dispone de un Ministerio Fiscal General, dirigido por el Fiscal del Tribunal Supremo.

El Tribunal tiene las Cámaras de Cuentas regionales y territoriales, que son presididas por uno de sus miembros. Las Cámaras se dividen en Secciones, con competencias geográficas (las colectividades territoriales y establecimientos públicos de uno o varios departamentos), sectoriales (por ejemplo, los hospitales de una región) o una mezcla de ambos criterios. El Ministerio Fiscal es ejercido por uno o varios comisionados del gobierno en condiciones análogas a las del Ministerio Fiscal General del Tribunal de Cuentas.

El tribunal francés, dispone de poder coercitivo del mismo modo que las Cámaras Regionales de cuentas. La situación de débito de un contable público

así lo ilustra (el contable es declarado deudor de la colectividad pública) Una parte de dicha actividad jurisdiccional puede ser calificada de contenciosa, concepto que engloba, por una parte, la gestión de hecho, y por otra, las multas Esta actividad se ejerce, según el caso, siguiendo un pedimento legal del Ministerio Fiscal o a iniciativa de la propia jurisdicción Pocas diferencias existen en estas materias entre el Tribunal de Cuentas y las Cámaras de Cuentas regionales, cabe únicamente destacar que el Tribunal de Cuentas es a la vez jurisdicción de primera instancia, en su ámbito de competencias y tribunal de apelación en el ámbito de competencias de las cámaras de cuentas regionales”

Los fallos de las Cámaras de Cuentas Regionales pueden ser recurridos ante el Tribunal de Cuentas, pudiendo ser objeto a su vez los fallos de dicho Tribunal de un Recurso de Casación ante el Consejo de Estado

La gestión de hecho es la irregularidad que comete una persona física o moral que se inmiscuye en el manejo de los fondos públicos, tarea que el derecho de la contabilidad pública reserva a los contables públicos ‘patentes’, es decir, a los funcionarios nombrados a tal fin Las jurisdicciones financieras tienen el poder de someter a los contables -o gerentes- de hecho a obligaciones análogas a las de los contables patentes, en particular, a rendir cuentas de sus operaciones, y tienen también asignada la facultad de juzgar dicho informe, lo que puede llevar a poner en débito y a sancionar el incumplimiento del principio de separación entre el ordenante y el contable La gestión de hecho es, pues, a la vez, una irregularidad y un procedimiento llevado a cabo por el Tribunal de

Cuentas o por una de las Cámaras de Cuentas regionales, cada una de ellas en el ámbito de sus competencias, cuando detectan este tipo de irregularidad. Se distinguen dos categorías principales de gestión de hecho: la intromisión en el ingreso de un fondo público destinado a un organismo público dotado de su propio contable público, la extracción irregular de dinero público mediante una orden de pago ficticia: un ordenante emite una libranza para un gasto que no se corresponde con la realidad (orden de pago ficticia) que es pagada por el contable patente a la vista de un certificado de favor del servicio prestado. El procedimiento consta de tres etapas: la declaración de la gestión de hecho, el juicio del informe remitido por el gerente de hecho y, eventualmente, la multa por gestión de hechos.

Las principales características del procedimiento son las siguientes: programación previa de los controles, en un esfuerzo de las jurisdicciones financieras por utilizar de la mejor manera posible sus recursos limitados para efectuar las tareas que les son propias. Los criterios son fundamentalmente la importancia de las masas financieras en juego, la frecuencia y la gravedad de los riesgos, la relevancia de los controles y las investigaciones para los poderes públicos, la capacidad para obtener rectificaciones y reformas. En algunos casos, los controles pueden ser solicitados por una comisión parlamentaria (para el Tribunal de Cuentas), o por una autoridad territorial (para las Cámaras de Cuentas regionales), autonomía del ponente (o del equipo de ponentes), que dispone de amplios poderes de investigación. Esta autonomía se deriva del estatuto de magistrado y del nivel de reclutamiento, carácter contradictorio del

procedimiento, es decir, tanto al controlado como a las personas cuestionadas por una observación destinada a revestir carácter público, les asiste el derecho a hacer valer sus argumentos, por escrito u oralmente, en condiciones que varían según el tipo de control, colegialidad de las decisiones adoptadas en cuanto a las consecuencias del control la cámara o la sección de la cámara competente deliberan sobre el informe del ponente, documento que, tras cada observación, incluye una propuesta de intervención, de carácter jurisdiccional (mención en el fallo, si el control se refiere a las cuentas de un contable público), o no jurisdiccional (mención en una carta de observaciones o en un informe) Las audiencias no son públicas hasta ahora, salvo en materia de multas, confidencialidad del procedimiento hasta la notificación de un fallo que incluya disposiciones definitivas o el envío de observaciones definitivas

c. Brasil

El Tribunal de Cuentas de Brasil, órgano de control externo, está conformado de nueve Ministros, un tercio nombrado por el Presidente de la República y dos tercios por el Congreso Nacional de modo vitalicio, quienes eligen al Presidente, al Vicepresidente y al Secretario General Sus órganos son el Pleno y las Cámaras Funciona ante él un Ministerio Público (un Procurador General, tres Subprocuradores Generales y cuatro Procuradores, designados por el Presidente de la República) Así mismo, este Tribunal está investido de jurisdicción propia y privativa para juzgar las cuentas de los administradores y demás responsables de dineros, bienes y valores públicos de las unidades de

los poderes de la Unión y de las entidades de la administración indirecta, incluso las fundaciones y las sociedades instituidas y mantenidas por el poder Público Federal, y las cuentas de aquellos que fueren responsables de la pérdida, del extravío u otra irregularidad de la cual resulte daño al Erario

Las cuentas de los administradores y los responsables serán anualmente sometidas al juzgamiento del Tribunal, en forma de toma o rendición de cuentas

Al juzgar las cuentas, este Tribunal decidirá si éstas son regulares, regulares con salvedad o irregulares. Las cuentas serán juzgadas regulares, cuando expresaren, de forma clara y objetiva, la exactitud de los estados contables, la legalidad, la legitimidad y la economicidad de los actos de gestión del responsable, regulares con salvedad, cuando evidenciaren impropiedad o cualquiera otra falta de naturaleza formal de la cual no resulte daño al Erario, irregulares, cuando se compruebe cualquiera de los siguientes casos

- 1 Omisión en el deber de rendir cuentas,
- 2 Práctica de acto de gestión ilegal, ilegítimo, antieconómico o infracción a la norma legal o reglamentaria de naturaleza contable, financiera, presupuestaria, operacional o patrimonial,
- 3 Daño al Erario ocasionado por acto de gestión ilegítimo o antieconómico, o
- 4 Desfalco o desviación de dineros, bienes o valores públicos Cuando juzgare las cuentas regulares, el Tribunal dará pleno finiquito al responsable Cuando juzgare las cuentas regulares con salvedad, dará finiquito al

responsable y le determinará o a quien le haya sucedido, la adopción de medidas necesarias para la corrección de las impropiedades o faltas identificadas, de modo que se prevengan otros casos semejantes. Cuando juzgare las cuentas irregulares, habiendo débito, ordenará al responsable el pago de la deuda actualizada monetariamente, incrementada con los intereses de mora debidos, pudiendo aplicarse la multa prevista.

Contra la decisión proferta en el proceso, caben los recursos de reconsideración, embargos de declaración y revisión. El recurso de reconsideración será resuelto por quien hubiere proferto la resolución recurrida y podrá ser interpuesto por escrito una sola vez, por el responsable o interesado, o por el Ministerio Público ante el Tribunal, dentro del plazo de quince días; los embargos de declaración pueden ser entablados por escrito por el responsable o interesado, o por el Ministerio Público ante el Tribunal dentro del plazo de diez días. Contra la decisión definitiva es procedente el recurso de revisión ante el Pleno, interpuesto por escrito, una sola vez, por el responsable, sus sucesores o por el Ministerio Público ante el Tribunal, dentro del plazo de cinco años.

Ejecutoriada la condena, el responsable debe efectuar y comprobar el reintegro de la deuda. En todo caso, la decisión en firme del Tribunal de Cuentas hace que dicha deuda sea líquida y cierta, y se considere título ejecutivo para fundar la respectiva acción de ejecución. El cobro judicial lo promueve el Ministerio Público ante el Tribunal. Sin embargo, en cualquier fase del proceso, el Tribunal podrá autorizar el reintegro parcelado de la importancia debida, en la

forma establecida en el Reglamento Interno, incidiendo sobre cada parcela, los incrementos legales correspondientes. La falta de reintegro de cualquier parcela acarreará el vencimiento anticipado del saldo deudor. Comprobado el reintegro total, el Tribunal expedirá el finiquito del débito o de la multa.

El Tribunal ante el acto irregular y la responsabilidad declarada debe remitir copia de la documentación al Ministerio Público de la Unión para el enjuiciamiento de las acciones civiles y penales que correspondan.

d. El Salvador

Igualmente, la Corte de Cuentas de El Salvador, organismo independiente del Órgano Ejecutivo, en lo funcional, administrativo y presupuestario, está encargada de la fiscalización de la Hacienda Pública en general, la ejecución del presupuesto en particular, la gestión económica de las entidades, la declaración de responsabilidad administrativa y patrimonial, así como de dar aviso a la Fiscalía General de la República de los indicios de responsabilidad penal.

El Presidente, los Magistrados y Jueces de la Corte de Cuentas de la República, en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, son independientes y sólo deben sometimiento a la Constitución y a las leyes. Solamente, la Asamblea Legislativa podrá separar de sus cargos al Presidente y a los Magistrados de la Corte, por justa causa legalmente comprobada. Para el cumplimiento de sus funciones jurisdiccionales, la Corte se divide en Cámaras de Primera Instancia y

en una Cámara de Segunda Instancia. El número de Jueces y Cámaras de Primera Instancia se establecerán en la Ley de Salarios, según las necesidades de la Corte. Sin embargo, en principio, cada Cámara de Primera Instancia se integrará con dos Jueces. La Cámara de Segunda Instancia se integrará con el Presidente de la Corte y los Magistrados. Las Cámaras de Primera Instancia de la Corte conocerán en primera instancia del juicio de cuentas. La revisión y la apelación de las sentencias serán de competencia de la Cámara de Segunda Instancia.

La Corte de Cuentas es competente para conocer y juzgar las operaciones, las responsabilidades de carácter administrativo, civil y patrimonial, así como los indicios de responsabilidad penal. La responsabilidad administrativa se establecerá por inobservancia de las disposiciones legales y reglamentarias y por el incumplimiento de las atribuciones, las facultades, las funciones y los deberes o las estipulaciones contractuales, que competen por razón del cargo y se les aplicará a los responsables la sanción de multa o se recomendará la destitución, si procediere. La responsabilidad patrimonial se determinará, mediante resolución, en forma privativa, por el perjuicio económico demostrado en la disminución del patrimonio, sufrido por la entidad u organismo respectivo, debido a la acción u omisión culposa de sus servidores o de terceros. Cuando por actas o informes y, en general, por los resultados de la auditoría, se establezcan indicios graves, precisos y concordantes de actos penados por la ley, el Presidente de la Corte los dará a conocer, dentro de las veinticuatro horas

después de establecido, a la Fiscalía General de la República para los efectos legales

La responsabilidad directa incumbe a los servidores de las entidades y los organismos del sector público que administren recursos financieros o tengan a su cargo el uso, el registro o la custodia de recursos materiales. Ellos serán responsables, hasta por culpa leve de su pérdida y menoscabo. Es responsable principal quien recibe del Estado un pago sin causa real o lícita, o en exceso de su derecho, o no liquida, en el período previsto, anticipos, préstamos o cualquier otra clase de fondos.

Ningún servidor público podrá ser relevado de su responsabilidad legal, alegando el cumplimiento de órdenes superiores con respecto al uso ilegal de inmuebles, muebles y demás bienes. El funcionario superior que haya impartido dichas órdenes será el responsable directo por la pérdida, el deterioro o el daño que sufran las entidades y organismos, el funcionario que hubiere cumplido la orden será subsidiariamente responsable, pero podrá alegar los beneficios de orden y excusión. Cuando el responsable subsidiario pague, se subrogará en los derechos de la entidad y organismo acreedor y podrá repetir el pago contra el responsable principal por la vía ejecutiva. La copia certificada de la orden y el comprobante del pago tendrán fuerza ejecutiva. Los servidores serán responsables no sólo por sus acciones, sino cuando dejen de hacer lo que les obliga la ley o las funciones de su cargo.

La primera instancia en el juicio de cuentas se rige por las reglas siguientes la responsabilidad patrimonial de los funcionarios, los empleados y los terceros se deducirá de oficio Recibida la demanda por la Cámara de Primera Instancia, procederá a su examen, la admitirá y emplazará al responsable y a su garante, si lo hubiere, para que hagan uso de sus derechos De la demanda se entregarán copias certificadas al demandado, al garante y al tercero que afecte la demanda La entrega personal de dichas copias hará las veces de emplazamiento

El plazo para contestar la demanda será de quince días hábiles, contado a partir del día siguiente a la fecha de verificado el emplazamiento Las partes podrán presentar las pruebas pertinentes en cualquier estado del proceso hasta antes de la sentencia Si en la contestación se pide la práctica de diligencias, se realizarán si fueren procedentes, previa citación legal de las partes y en un tiempo prudencial que no excederá de treinta días, según el caso Transcurrido el plazo para contestar, si alguna de las partes no hubiere hecho uso de ese derecho, será declarada rebelde a petición de la Fiscalía General de la República, o de oficio

Si en vista de las razones alegadas en la contestación, o los resultados de las diligencias practicadas, la Cámara considerare que han sido suficientemente desvirtuados los reparos, declarará desvanecida la responsabilidad consignada en el juicio y absolverá al demandado, aprobando la gestión de éste En caso de rebeldía o cuando a juicio de la Cámara no fueren

suficientemente desvanecidos los reparos, ésta pronunciará fallo condenando al demandado a pagar el valor de su responsabilidad, quedando pendiente la aprobación de su actuación, en tanto no se verifique su cumplimiento. Todo lo anterior será con previa audiencia por tres días hábiles al Fiscal General de la República.

La sentencia definitiva pronunciada en primera instancia admitirá los recursos de apelación y revisión. Si no se interpusiere recurso de apelación en tiempo, la Cámara de Primera Instancia, a solicitud de parte o de oficio, declarará ejecutoriada la sentencia, ordenando en el mismo auto que se libre la ejecutoria correspondiente.

Elevado el proceso a la Cámara de Segunda Instancia, si ésta estimare procedente el recurso de apelación, se correrá traslado al apelante para que exprese agravios. Se correrá traslado al apelado para que conteste la expresión de agravios. Tanto para expresar agravios como para su contestación se concede el término de ocho días hábiles a cada parte, contado desde el día siguiente al de la última notificación. Es permitido al apelado adherirse a la apelación al contestar la expresión de agravios, cuando la sentencia de primera instancia contenga dos o más partes y alguna de ellas le sea gravosa, la Cámara concederá nuevo término al apelante para que, a su vez, conteste. Vencidos los términos anteriores, si ninguna de las partes hubiere solicitado pruebas y tampoco la Cámara ordenare alguna diligencia, con la expresión y la

contestación, se dictará sentencia en un plazo de quince días hábiles, contado a partir de la última diligencia practicada

La sentencia confirmará, reformará, revocará, ampliará o anulará la de primera instancia. Se circunscribirá a los puntos apelados y a aquellos que debieron haber sido decididos y no lo fueron en primera instancia, a pesar de haber sido propuestos y ventilados por las partes. La sentencia contendrá la declaratoria de ejecutoria, ordenándose la expedición de ejecutoria y su envío al Fiscal General de la República, si éste hubiera de ejercer alguna acción por razón de ella. De la sentencia pronunciada podrá pedirse explicación o aclaración como en primera instancia y en los mismos términos.

La pieza principal será devuelta a la Cámara de Primera Instancia de origen con certificación de la sentencia proveída y del auto aclaratorio o del que negare la aclaración, en su caso. Esta ordenará que se cumpla la sentencia y enviará el expediente al archivo correspondiente.

e. Chile

En Chile, las funciones de auditoría (en cuyo marco se examinan administrativamente las cuentas de los agentes estatales) y jurisdiccional (en cuyo marco éstas se juzgan) están en manos de un mismo órgano público, de carácter autónomo: la Contraloría General de la República.

El artículo 98 de la Constitución Política de la República de Chile, prescribe que "Un organismo autónomo con el nombre de Contraloría General

de la República ejercerá el control de legalidad de los actos de la Administración, fiscalizará el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes, examinará y juzgará las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades, llevará la contabilidad general de la Nación, y desempeñará las demás funciones que le encomiende la ley orgánica constitucional respectiva”

El juzgamiento de cuentas interviene, conceptualmente la de auditoría, en tanto en su marco se efectuará el denominado “examen de cuentas” (que constituye el principal presupuesto de procesabilidad del juicio iniciado en razón de sus conclusiones) y la jurisdiccional, en tanto como puede inferirse comprende directamente el desarrollo del juicio de cuentas

Los presupuestos de la jurisdicción de cuentas en Chile, están basados en el Examen de Cuentas constituye el presupuesto principal de la jurisdicción, en tanto es la vía por la que generalmente ha de iniciarse un juicio de cuentas, siendo tal mecanismo una expresión de la función de auditoría de la Contraloría General

El Procedimiento Sumarial constituye una sucesión de actos de naturaleza no jurisdiccional, substanciados por un órgano público, que tiene por objeto hacer efectiva la responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos que incurran en una infracción de sus deberes funcionarios (es el caso

de los “sumarios administrativos”, las “investigaciones sumarias” y las llamadas “primeras diligencias”)

El Juicio de Cuentas es un procedimiento especial, pues de acuerdo al artículo 76 de la Constitución Política de la República, el ejercicio de la jurisdicción corresponde a los tribunales creados por ley. Estos se clasifican entre aquellos que integran el Poder Judicial (los cuales se subdistinguen, a su vez, en ordinarios u especiales) y aquellos tribunales especiales que no forman parte del Poder Judicial, siempre y cuando sus leyes orgánicas respectivas le encomienden expresamente el ejercicio de la función constitucional aludida. A esta última clase pertenecen tribunales como el de compras públicas, los tribunales ambientales, los tribunales tributarios y aduaneros y, en lo que interesa, el Tribunal de Cuentas de la Contraloría General, al cual el Título VII de la ley N° 10 336 ordena el juzgamiento de cuentas de los sujetos objeto de reparo por parte del órgano de control.

Es un procedimiento de doble instancia, pues el juicio de cuentas se substancia en dos instancias. La primera corresponde al Subcontralor General de la República, quien es por mandato legal Juez de Cuentas, estando, en tal calidad, a la cabeza del “Juzgado de Cuentas” de la Contraloría General.

Es un procedimiento por escrito, pues las partes en el proceso y su resolución se efectúan por escrito. Se exceptúan del principio indicado las interrogaciones que el tribunal efectúa durante la rendición de la prueba.

testimonial, y los alegatos de las partes ante el Tribunal de Cuentas de Segunda Instancia, durante la vista de la causa

Por lo tanto, el juicio de cuentas es un juicio de naturaleza civil (pecuniaria), por el cual se hace efectiva la responsabilidad extracontractual de los agentes que, por una acción u omisión negligente o dolosa, causen un deterioro en el patrimonio público

Los elementos de dicha responsabilidad son de carácter indemnizatorio, la conducta imputable del agente, el daño y la relación de causalidad entre ambos elementos

El daño importa en una lesión, debido al menoscabo o pérdida en el patrimonio público, debiendo indemnizarse todo aquel que sea consecuencia directa y necesaria del hecho. Cabe señalar que, en atención a que el sujeto pasivo de dicha reparación es el Estado, ésta incluye exclusivamente el daño emergente, descartándose, desde luego, el lucro cesante y el daño moral

Decíamos que la declaración de la responsabilidad civil extracontractual es importante, pues, el objeto general de la actividad de la jurisdicción de cuentas en Chile. Pues bien, la excepción al referido principio se encuentra en el artículo 116 de la ley N° 10.336, el cual confiere al Juez de Cuentas la facultad de aplicar una medida disciplinaria en la sentencia definitiva, en defecto de la declaración de una obligación civil indemnizatoria. En efecto, el artículo 116 de la ley N° 10.336 dispone que "Cuando por la naturaleza de los hechos investigados en el juicio no procediere condenar pecunariamente al

acción civil ordinaria de indemnización de perjuicios como la eventual acción penal continuarán sujetas a los plazos comunes de prescripción, manteniéndose la competencia de la justicia ordinaria para su conocimiento

La tramitación del proceso jurisdiccional de cuentas reconoce tres etapas discusión, prueba y sentencia

La discusión se origina con el reparo (demanda), formulado por el Jefe de División o Contralor Regional respectivo

Verificada su admisibilidad, el Juez de Cuentas confiere traslado del reparo al o los cuentadantes (demandados) para su contestación dentro del plazo de quince días hábiles

Evacuado el trámite de la contestación, o en rebeldía del o los demandados, el expediente es remitido a la unidad de origen del reparo (Jefe de División o Contralor Regional), para que evacúe un Informe en el plazo de treinta días hábiles, haciéndose cargo del mérito del proceso

Finalmente, el Juez de Cuentas de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 110 de la ley N° 10 336, remite el expediente al Fiscal de la Contraloría General para que efectúe sus alegaciones de fondo en el plazo de quince días hábiles

En cuanto a las pruebas, en esta etapa el juez de cuentas abre un término probatorio si estima que hay controversia sobre algún hecho sustancial y pertinente en el juicio, fijando los hechos sobre los cuales ha de recaer la prueba

El *onus probandi* en el juicio de cuentas se somete a las reglas generales, no existiendo una alteración de la carga de la prueba en perjuicio de los cuentadantes del proceso

Por tanto, corresponde al Fiscal de la Contraloría General (sujeto activo del juicio) probar la concurrencia de los presupuestos de la responsabilidad civil extracontractual demandada

En cuanto a la Sentencia, una vez vencido el término probatorio, la causa se encuentra en estado de fallo. En esta etapa el juez puede decretar una o más medidas para mejor resolver, o dictar derechamente sentencia definitiva en la causa, la que puede ser absolutoria o condenatoria, total o parcialmente

La sentencia condenatoria (de carácter indemnizatorio) ordenará reintegrar la cantidad de dinero que represente el daño al patrimonio público ocasionado por la conducta culpable o dolosa del cuentadante

Cabe señalar, finalmente, que una vez ejecutoriada, la sentencia tiene mérito ejecutivo, es decir, la ley le atribuye la aptitud necesaria para exigir el cumplimiento forzado de la obligación que en ella se contiene

Una vez ejecutoriada la sentencia, decíamos, el Juzgado de Cuentas se encuentra facultado para exigir de oficio su cumplimiento

En tal marco, el Juez de Cuentas debe efectuar el requerimiento de pago al o los sujetos condenados

Si no se satisface el requerimiento de pago efectuado en el término de un mes, y el condenado fuere funcionario público, el Contralor General de la República ordenará al respectivo servicio descontar la suma consignada en la sentencia de su remuneración mensual

Si el condenado, en cambio, no revistiere actualmente la calidad de funcionario público, el Contralor General solicitará al Consejo de Defensa del Estado proseguir con la ejecución de la sentencia (la cual constituye un título ejecutivo) ante la justicia ordinaria

Los medios de impugnación de las resoluciones dictadas por el tribunal de cuentas, tanto en primera como en segunda instancia, atendida su vital importancia como medio tutelar respecto de los derechos de los justiciables en el proceso

Pues bien, de acuerdo a su naturaleza, etapa procesal y sede de procedencia, los recursos de impugnación incoables ante la jurisdicción de cuentas son la reposición, la apelación, la revisión y la queja

La Reposición es un recurso que procede contra la generalidad de los autos y decretos dictados durante la substanciación del juicio de cuentas. No se encuentra regulado expresamente en la ley N° 10 336, sino que opera en dicha sede por la aplicación supletoria del Código de Procedimiento Civil

La Apelación es el medio de impugnación procedente contra la sentencia definitiva de primera instancia dictada en el Juicio de Cuentas. Debe

interponerse en el término fatal de quince días, ante el Juez de Cuentas de primera instancia, para que sea conocido y fallado por el Tribunal de Cuentas de Segunda Instancia, que se pronunciará después de oír al recurrente y al Fiscal en la misma forma y plazos establecidos para la primera instancia

Cabe la posibilidad de apertura de un término probatorio especial en segunda instancia, de hasta diez días hábiles, en caso que el apelante ofrezca rendir pruebas que no hubieren podido rendirse en primera instancia, o si se alegan hechos nuevos

La Revisión es un recurso excepcional, procedente contra la sentencia pronunciada por el Tribunal de Cuentas de Segunda Instancia. Se interpone para ante el propio Tribunal de Alzada, en el plazo de tres meses contados desde la notificación de la sentencia definitiva de segunda instancia. Opera en razón de las siguientes causales: falta de emplazamiento, error de hecho, y nuevos antecedentes o circunstancias que puedan probarse con documentos no considerados en la sentencia recurrida. Procede, asimismo, en caso que el Tribunal de Segunda Instancia aplique una medida disciplinaria, en defecto de una condena pecuniaria.

La Queja es un recurso de carácter excepcionalísimo procedente ante la Corte Suprema, respecto de resoluciones emanadas de cualquier órgano jurisdiccional, ordinario o especial, dictadas con falta o abuso grave (causal genérica). Procede respecto de sentencias definitivas o interlocutorias que

pongan término al juicio o hagan imposible su continuación, que no sean susceptibles de recurso alguno, ordinario o extraordinario

Su plazo de deducción es de cinco días hábiles desde la notificación de la resolución que motiva el recurso, ante la Corte Suprema. En el caso del Juicio de Cuentas, procederá dentro de cinco días hábiles desde la notificación de la resolución que se pronuncia sobre el recurso de revisión interpuesto, en tanto se verifique a juicio del recurrente la causal genérica antes indicada

Su trámite es sumario, no desencadenando en caso alguno la verificación de un nuevo procedimiento revisor de los hechos y el derecho substanciados ante las instancias respectivas de la jurisdicción de cuentas (la Queja, en efecto, no constituye instancia en términos procesales), resolviéndose el recurso inmediatamente una vez interpuesto, previa vista de la causa

El modelo jurisdiccional chileno es esencialmente respetuoso de la garantía constitucional del debido proceso, en tanto cautela de manera adecuada, en primer término, la imparcialidad del órgano juzgador (la integración mayoritaria del Tribunal de Cuentas de Segunda Instancia -por abogados externos al órgano de control- demuestran tal aseveración), y en tanto el desarrollo del proceso jurisdiccional de cuentas se encuentra en definitiva sujeto -particularmente en lo concerniente a la actuación de los miembros del tribunal de alzada- a la superintendencia correccional (disciplinaria) de la Corte Suprema de Justicia, a través del Recurso de Queja, constituyendo tal aspecto,

finalmente, una manifestación del principio de unidad jurisdiccional entre los tribunales del país

Concluyendo que, efectivamente el juicio de cuentas reviste naturaleza jurisdiccional y no administrativa

P. Propuesta

Antecedente de la propuesta formulada

La Jurisdicción de Cuentas es especializada, "jurisdiccional", independiente, privativa, necesaria e indelegable. Ello surge taxativamente de lo dispuesto en el artículo 281 de la Constitución Política, el cual expresa que se establece la Jurisdicción de Cuentas, con competencia y "jurisdicción" nacional, para juzgar las cuentas de los agentes y empleados de manejo, cuando surjan reparos de estas por supuestas irregularidades.

Es por ello, que al haber analizado cada una de las jurisdicciones de la Ley Panameña, concluimos, que al crearse el Tribunal de Cuentas, este debe desligarse de todos los rubros administrativos, sólo que por sus características y especialidad, para no romper ni forzar nuestras normas, las resoluciones de cargos y descargos pueden ser atacadas en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, creando un híbrido jurisdiccional con una "función administrativa". Es por ello que luego de haber realizado este estudio propongo

P.1 Propuesta de modificación a la Ley 67, de 14 de noviembre de 2008 y la Constitución Nacional

Se propone la modificación de la Ley 67 de 2008, modificada por la Ley 81, de 22 de octubre de 2013, la Constitución Nacional, el artículo 206, numeral dos y la ejecución de los Juzgados de Cuentas

El artículo 206, numeral dos de la constitución establece lo siguiente

"ARTICULO 206 La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes

1 La guarda de la integridad de la Constitución para lo cual la Corte en pleno conocerá y decidirá, con audiencia del Procurador General de la Nación o del Procurador de la Administración, sobre la inconstitucionalidad de las Leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona

Cuando en un proceso el funcionario público encargado de impartir justicia advirtiere o se lo advirtiere alguna de las partes que la disposición legal o reglamentana aplicable al caso es inconstitucional, someterá la cuestión al conocimiento del pleno de la Corte, salvo que la disposición haya sido objeto de pronunciamiento por parte de ésta, y continuará el curso del negocio hasta colocarlo en estado de decidir Las partes sólo podrán formular tales advertencias una sola vez por instancia

2 La Jurisdicción Contencioso Administrativa respecto de los actos, omisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios publicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas A tal fin, la Corte Suprema de Justicia con audiencia del Procurador de la Administración, podrá anular los actos acusados de Constitución Política de la República de Panamá y Texto Único del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional ilegalidad, restablecer el derecho particular violado, estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas y pronunciarse prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal Podrán acogerse a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa las personas afectadas por el acto, resolución, orden o disposición de que se trate, y, en ejercicio de la acción pública, cualquier persona natural o jurídica domiciliada en el país

3 Investigar y procesar a los Diputados Para efectos de la investigación, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia comisionará a un agente de instrucción

Las decisiones de la Corte en el ejercicio de las atribuciones señaladas en este artículo son finales, definitivas, obligatorias y deben publicarse en la Gaceta Oficial "

La propuesta podría ser

"ARTICULO 206 La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes

1 La guarda de la integridad de la Constitución para lo cual la Corte en pleno conocerá y decidirá, con audiencia del Procurador General de la Nación o del Procurador de la Administración, sobre la inconstitucionalidad de las Leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona

Cuando en un proceso el funcionario público encargado de impartir justicia advierte o se lo advierte alguna de las partes que la disposición legal o reglamentaria aplicable al caso es inconstitucional, someterá la cuestión al conocimiento del pleno de la Corte, salvo que la disposición haya sido objeto de pronunciamiento por parte de ésta, y continuará el curso del negocio hasta colocarlo en estado de decidir. Las partes sólo podrán formular tales advertencias una sola vez por instancia

2 La Jurisdicción Contencioso Administrativa respecto de los actos, omisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas. A tal fin, la Corte Suprema de Justicia con audiencia del Procurador de la Administración, podrá anular los actos acusados de Constitución Política de la República de Panamá y Texto Único del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional ilegalidad, restablecer el derecho particular violado, estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas y pronunciarse prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal. Podrán acogerse a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa las personas afectadas por el acto, resolución, orden o disposición de que se trate, y, en ejercicio de la acción pública, cualquier persona natural o jurídica domiciliada en el país

3 Investigar y procesar a los Diputados. Para efectos de la investigación, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia comisionará a un agente de instrucción

Las decisiones de la Corte en el ejercicio de las atribuciones señaladas en este artículo son finales, definitivas, obligatorias y deben publicarse en la Gaceta Oficial "

Exceptuando del numeral segundo y dejando claramente que las decisiones en la Jurisdicción de Cuentas únicamente son recumbles ante él mismo y, una vez cumplidos los trámites de Ley, serán definitivas, irrevocables y obligatorias. Contra estas decisiones solo podrá ser admitido el recurso de inconstitucionalidad.

El artículo 82 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 establece lo siguiente:

“La Resolución de Cargos o de Descargos dictada por el Tribunal de Cuentas podrá ser demandada ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, mediante la acción contencioso-administrativa que corresponda.

En los procesos Contencioso-Administrativos de nulidad se notificará a la persona favorecida a resolución del Tribunal de Cuentas de la providencia que admita la acción.

El artículo 83 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 establece lo siguiente:

La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia podrá declarar la legalidad o la ilegalidad de la Resolución de Descargos. Si declara su ilegalidad debe establecerse la responsabilidad que le corresponde al procesado, de acuerdo con las disposiciones de esta Ley.

Los artículos 82 y 83 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 deben decir a modo de propuesta, una vez los juzgados de Cuentas hayan sido implementados, lo siguiente:

El artículo 82 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008:

La Resolución de Cargos o de Descargos dictada por el Tribunal de Cuentas será apelada ante el Tribunal Superior de Cuentas y se les notificará a las partes, a fin de que se comuniquen dicha alzada.

El artículo 83 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008:

El Tribunal Superior de Cuentas se pronunciará sobre la alzada presentada en el proceso, en el caso de que así se solicite se practicarán pruebas en segunda instancia, que no hayan sido practicadas en la primera instancia y el Tribunal contará con el periodo de 30 días para pronunciarse al respecto.

La creación del Tribunal Superior de Cuentas y la implementación de los Juzgados de Cuentas, para mayor efectividad en la recaudación del dinero que vuelve a las arcas del Estado. Estos Tribunales de Cuentas fueron creados por la Sala de Acuerdos, con el N°129-2010 de 28 de mayo de 2010, en el cual de acuerdo a la Constitución de la República de Panamá, en su artículo 281, estableció claramente la Jurisdicción de Cuentas, con competencia y jurisdicción nacional, para juzgar las cuentas de los agentes y empleados de manejo, cuando surjan los reparos por supuestas irregularidades.

Dentro de la Ley 67 de 2008, modificada por la Ley 81, de 22 de octubre de 2013 en su artículo 5, el Tribunal de Cuentas, mediante sala de acuerdos determinará la creación de los Juzgados de Cuentas, que velaran por las incidencias de actos irregulares ocurridos en el interior del país, a fin de agilizar los procesos de cuentas y este tendrá sede en la ciudad de Santiago, Provincia de Veraguas. Unas de las primordiales fundamentaciones para que este Juzgado se encuentre en la mencionada provincia, es que es el punto medio entre las provincias centrales, además permite mayor control sobre las diligencias judiciales practicadas como lo son exhortos, despachos, apoyando el principio de reserva que concede la Ley 67 de 2008, modificada por la Ley 81, de 22 de octubre de 2013.

Los Juzgados de Cuentas permiten la desagregación de los procesos de cuentas atendiendo no solo al aspecto territorial, sino a la cuantía de los procesos y el Primer Juzgado de Cuentas sólo conocerá de los procesos patrimoniales cuya cuantía no exceda de B/ 10,000 00, permitiendo realizar las diligencias de notificaciones, los despachos de prácticas de pruebas, cautelaciones de los procesados que residen en ese lugar. Por lo tanto, con el acuerdo N°129-2010 DE 28 de mayo se crean los Juzgados de Cuentas.

Con la propuesta de reforma de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, en la Jurisdicción de Cuentas, juzgados de primera instancia con el fin de garantizar el principio de doble instancia que exigen los Convenios Internacionales en materia de Derechos Humanos. Es por ello que se establecieron tres (3) Juzgados Regionales, además de normarse su funcionamiento y requisitos.

Los tres (3) Juzgados de Cuentas se denominarán así:

- 1 JUZGADO PRIMERO DE CUENTAS que conocerá de los asuntos de la Jurisdicción de Cuentas en las Provincias de Panamá, Darién, Colón y la Comarca Kuna Yala, con sede en la ciudad de Panamá.
- 2 JUZGADO SEGUNDO DE CUENTAS, que conocerá de los asuntos de la Jurisdicción de Cuentas en las Provincias de Coclé, Herrera, Los Santos y Veraguas, con sede en la ciudad de Santiago.
- 3 JUZGADO TERCERO DE CUENTAS, que conocerá de los asuntos de la Jurisdicción de Cuentas en las Provincias de Chiriquí, Bocas del Toro y la Comarca Ngöbe Buglé, con sede en la ciudad de David.

En cada despacho jurisdiccional existe la siguiente estructura de personal:

- Un (1) Juez de Cuentas
- Un (1) Secretario Judicial II
- Un (1) Oficial Mayor
- Un (1) Notificador - Conductor

- Un (1) Trabajador Manual

Se reglamentará el funcionamiento de estos Juzgados Para el ejercicio de la Jurisdicción de Cuentas en primera instancia funcionarán en los Distritos Judiciales los siguientes Juzgados de Cuentas

- 1) En el Primer Distrito Judicial dos (2) juzgados denominados Juzgado Primero de Cuentas del Primer Distrito Judicial y Juzgado Segundo de Cuentas del Primer Distrito Judicial, y están a cargo de los Jueces de Cuentas

- 2) En el Segundo Distrito Judicial un (1) juzgado denominado Juzgado Primero de Cuentas del Segundo Distrito Judicial, a cargo de su respectivo Juez de Cuentas

- 3) En el Tercer Distrito Judicial un (1) juzgado denominado Juzgado Primero de Cuentas del Tercer Distrito Judicial, y está a cargo del Juez de Cuentas respectivo

Los Juzgados de Cuentas en cada Distrito Judicial conocerán de los asuntos de cuentas en las siguientes jurisdicciones

- 1 Primer Distrito Judicial los que se hayan cometido en las provincias de Panamá, Darién y Colón, y en las Comarcas de Kuna Yala, Wargandí, Madungandí y Emberá Wounaan
- 2 Segundo Distrito Judicial los que se hayan cometido en las provincias de Coclé, Herrera, Los Santos y Veraguas
- 3 Tercer Distrito Judicial los que se hayan cometido en las provincias de Chiriquí y Bocas del Toro y en la Comarca NgöbeBuglé

El Tribunal de Cuentas estará estructurado de la siguiente manera

- Con el objeto de recuperar los fondos del Estado Panameño, que por irregularidades en los agentes de manejos, en los que el Estado sufra un detrimento de sus arcas por usos inadecuados o la falta de control respectivo, se establece un tribunal autónomo e independiente, denominado Tribunal de Cuentas, que se le reconoce personería jurídica, patrimonio propio y derecho de administrarlo. Este Tribunal interpretará y aplicará privativamente la Ley de la Jurisdicción de Cuentas
- El Tribunal de Cuentas tendrá jurisdicción en toda la República y se compondrá de tres Magistrados que reúnan los mismos requisitos que se exigen para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, los cuales serán designados, en forma escalonada, para un periodo de diez años así uno por el Órgano Legislativo, otro por el Órgano Ejecutivo y el tercero por la Corte Suprema de Justicia, entre personas que no formen parte de la autoridad nominadora. Para cada principal se nombrará, de la misma forma, un suplente

- Los Magistrados del Tribunal de Cuentas y El Fiscal General de Cuentas son responsables ante la Corte Suprema de Justicia por las faltas o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, y les son aplicables las mismas prohibiciones y prerrogativas que establece esta Constitución para los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia
- El Tribunal de Cuentas, reglamentará la Ley de Cuentas, debe interpretarla y aplicarla, y conocer de las controversias que origine su aplicación. Asimismo, para juzgar las cuentas de los agentes y empleados de manejo, cuando surjan reparos de estas por razón de supuestas irregularidades, garantizando la doble instancia

De igual manera, debe formular su presupuesto y remitirlo oportunamente al Órgano Ejecutivo para su inclusión en el proyecto de Presupuesto General del Estado. El Tribunal de Cuentas sustentará, en todas las etapas, su proyecto de presupuesto. El presupuesto finalmente aprobado procurará garantizarle los fondos necesarios para el cumplimiento de sus fines. En dicho presupuesto se incorporarán los gastos de funcionamiento del Tribunal de Cuentas, las inversiones y los gastos necesarios para llevar a cabo sus funciones. Vale la pena destacar que la Contraloría General de la República, solamente fiscalizará mediante el control posterior.

El Tribunal de Cuentas conocerá privativamente de los recursos y acciones que se presenten en contra de las decisiones de los juzgados de Cuentas y de la Fiscalía de Cuentas.

Las decisiones en la Jurisdicción de Cuentas únicamente son recurribles ante él mismo y, una vez cumplidos los trámites de Ley, serán definitivas, irrevocables y obligatorias.

Contra estas decisiones solo podrá ser admitido el recurso de inconstitucionalidad.

Las autoridades públicas están obligadas a acatar y cumplir las órdenes y decisiones emanadas de los funcionarios de la Jurisdicción de Cuentas, prestando a éstos la obediencia, cooperación y ayuda que requieran para el desempeño de sus atribuciones. La omisión o negligencia en el cumplimiento de tal obligación será sancionada de acuerdo con lo que disponga la Ley.

La Acción de Inconstitucionalidad. La demanda de inconstitucionalidad tiene por objeto conseguir la declaración de la Corte Suprema de Justicia, en pleno, que la disposición legal o el acto que se considera contrario a la Constitución, ya sea por razones de forma o de fondo, sea considerado conforme o no con la Constitución de la República. Significa que lo que se cuestiona es que, independientemente del contenido de la ley, la misma ha sido aprobada sin seguir las formalidades que fija la Constitución para su elaboración, debates o aprobación. Por ejemplo, cuando una ley ha sido aprobada sin haber sido sometida a los tres debates que se establecen en el proceso de formación de


una ley ó habiéndose dado los tres debates, éstos no han sido en días distintos.

Capítulo III

Capítulo III

Encuestas y Entrevistas

A. Análisis e interpretación de resultados

PREGUNTA	RESPUESTA POSITIVA	RESPUESTA NEGATIVA	TOTAL
Considera usted que el Tribunal de Cuentas es un ente administrativo			30
Considera usted que el Tribunal de Cuentas es un ente jurisdiccional			30
Apoyaría usted la reforma a la Constitución Nacional en su artículo 206 numeral segundo y la Ley 67 de 14 de Noviembre de 2008			30
Apoyaría usted la creación de los Juzgados de Cuentas en la República de Panamá			30
Considera usted que el Tribunal de Cuentas es un ente administrativo con actos jurisdiccionales			30
Está usted de acuerdo con la jurisdiccionalidad del Tribunal de Cuentas? 			30
Aprobaría usted la creación de un Tribunal Superior de Cuentas, a fin de que la alzada de este Tribunal sea conocida por dicho Tribunal Supremo			30

Son actos
administrativos los
actos de Tribunal de
Cuentas?

30

a.1 Resultados de la encuesta

La encuesta fue realizada a 30 abogados, elegidos aleatoriamente

PREGUNTA	RESPUESTA POSITIVA	RESPUESTA NEGATIVA	TOTAL
Considera usted que el Tribunal de Cuentas es un ente administrativo	22	8	30
Considera usted que el Tribunal de Cuentas es un ente jurisdiccional	8	22	30
Apoyaría usted la reforma a la Constitución Nacional en su artículo 206 numeral segundo y la Ley 67 de 14 de Noviembre de 2008	4	26	30
Apoyaría usted la creación de los Juzgados de Cuentas en la República de Panamá	5	25	30
Considera usted que el Tribunal de Cuentas es un ente administrativo con actos jurisdiccionales	21	9	30
Está usted de acuerdo con la jurisdiccionalidad	7	23	30

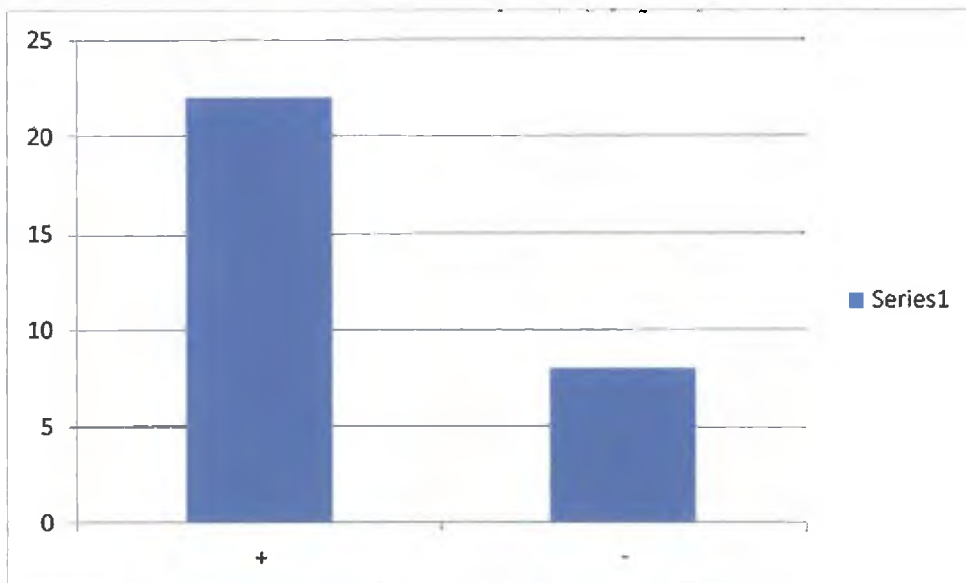
del Tribunal de
Cuentas?

Aprobaría usted la creación de un Tribunal Superior de Cuentas, a fin de que la alzada de este Tribunal sea conocida por dicho Tribunal Supremo	9	21	30
--	---	----	----

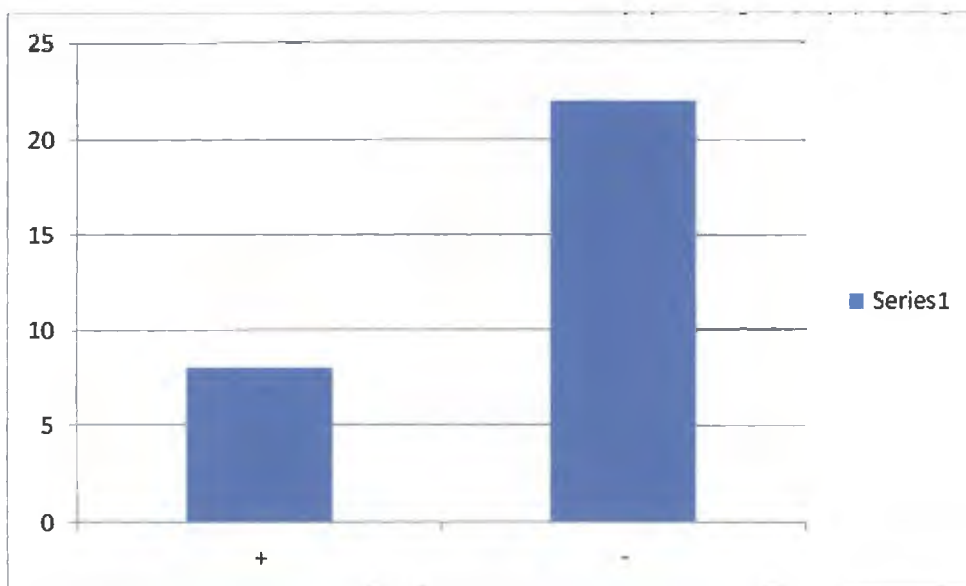
Son actos administrativos los actos de Tribunal de Cuentas?	23	7	30
---	----	---	----

b. Gráfica de las encuestas e interpretación de la encuesta

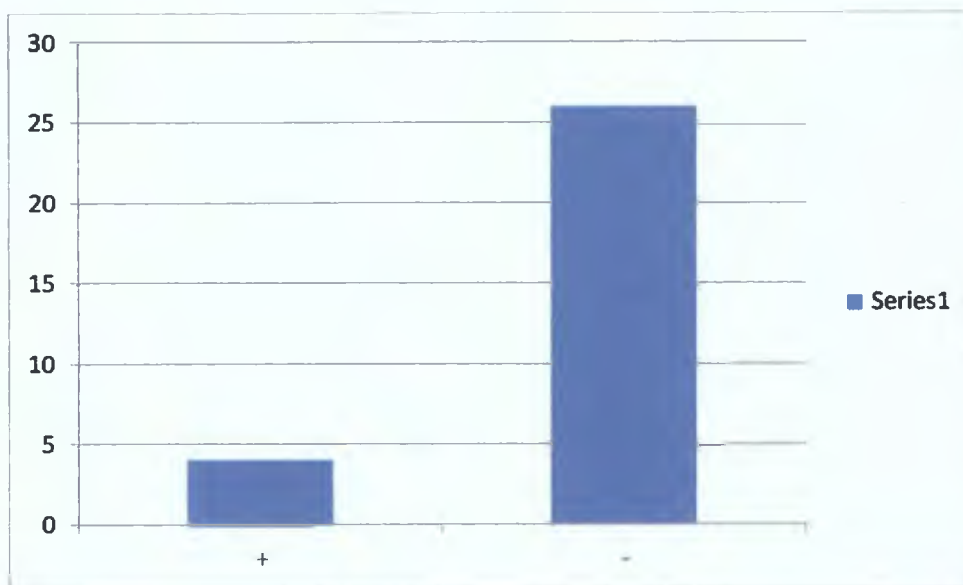
Respecto a la respuesta número uno, solo 22 de los encuestados están de acuerdo con que el Tribunal de Cuentas es un ente administrativo y ocho de ellos tienen el concepto de que es jurisdiccional.



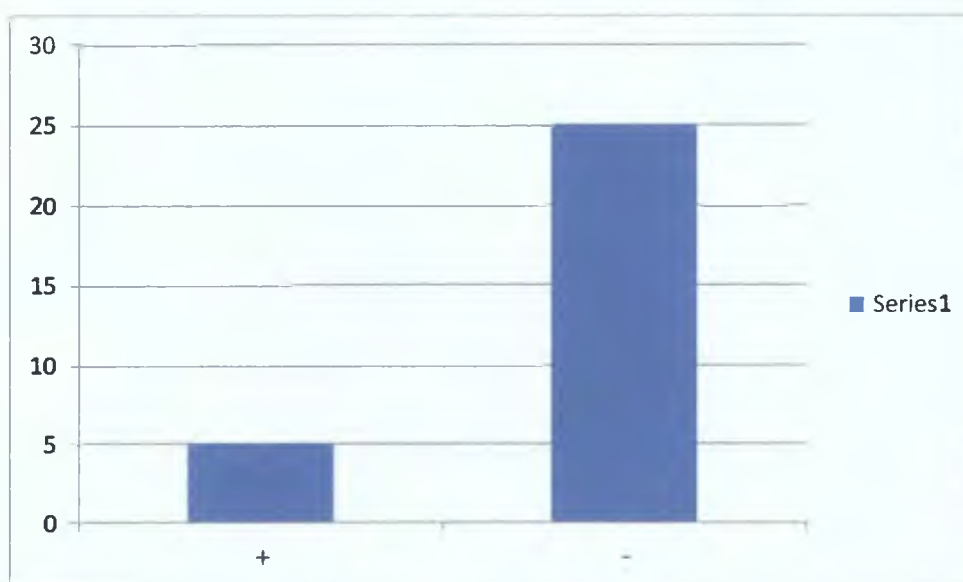
La respuesta número dos sobre si el Tribunal de Cuentas es un ente jurisdiccional solo 8 de los encuestados respondieron positivamente y 22 respondieron que es un ente administrativo.



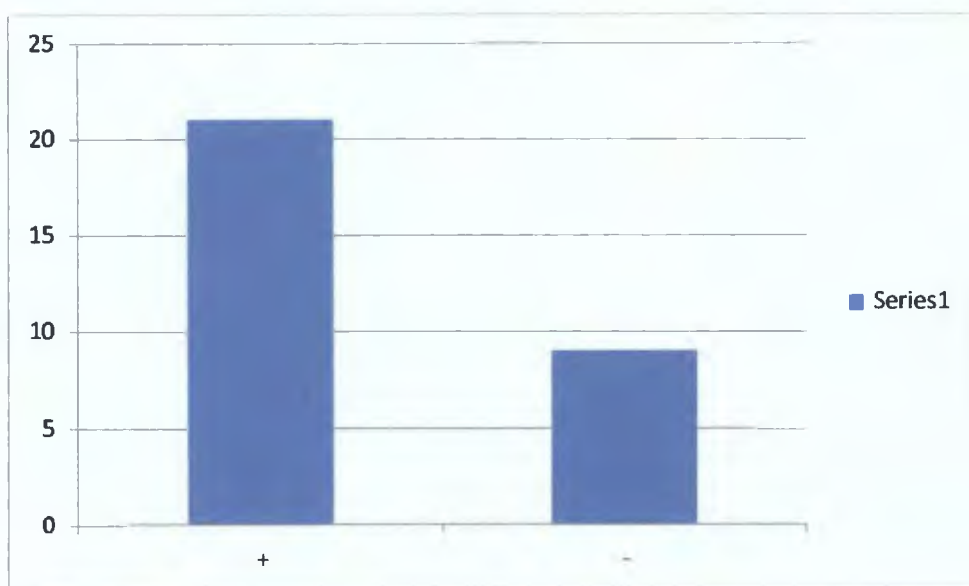
En las respuestas a la pregunta número tres solo cuatro respondieron que apoyarían la propuesta de reforma planteada y 26 no la apoyarían.



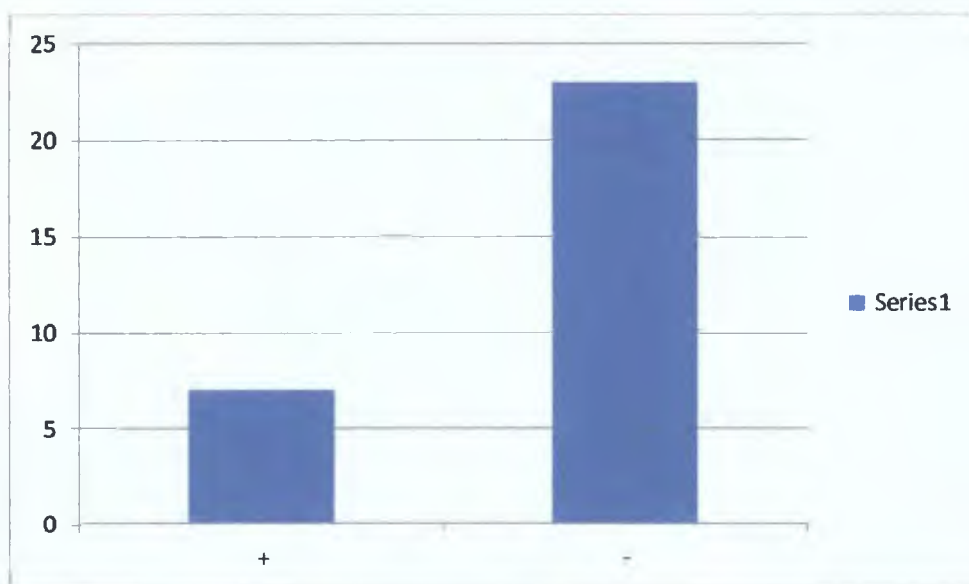
En la respuesta de la pregunta cuatro solo cinco de los encuestados estuvo de acuerdo la creación de los Juzgados de Cuentas y 25 respondieron negativamente.



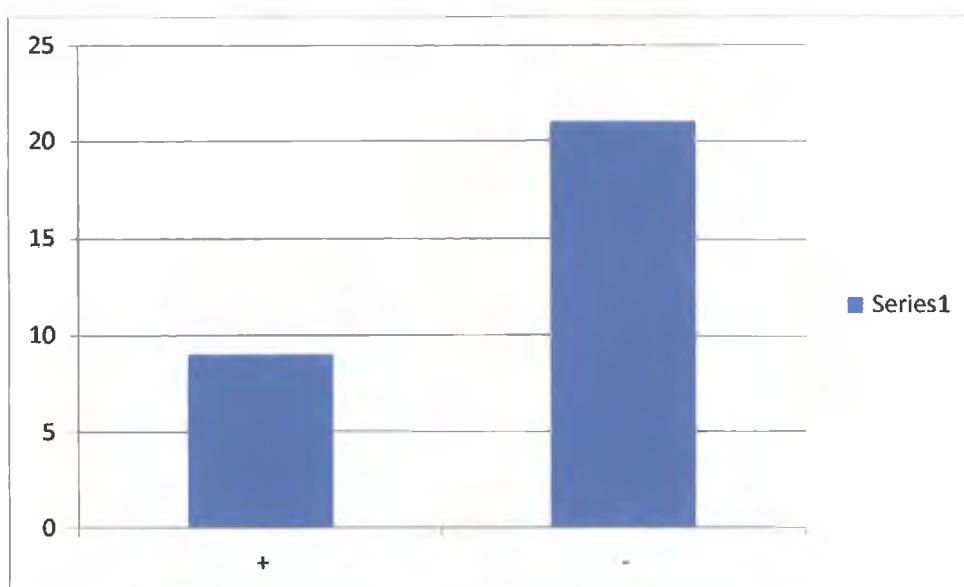
En las respuestas de la pregunta cinco, 21 respuestas fueron a de favor de que el Tribunal de Cuentas es un ente administrativo con actos jurisdiccionales y 9 respondieron que no.



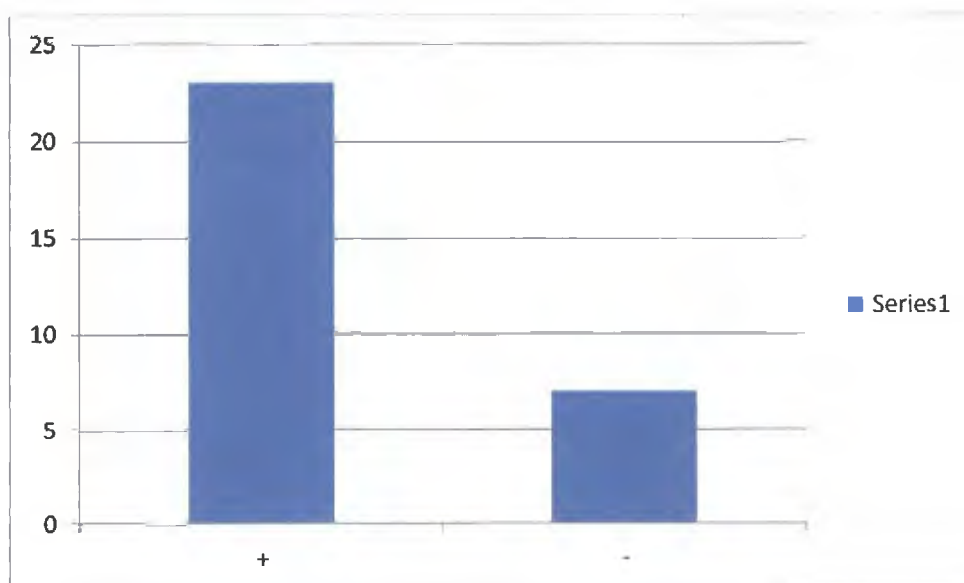
En las respuestas de la pregunta seis, 7 de los encuestados estuvo de acuerdo con la jurisdiccionalidad del Tribunal de Cuentas y 23 no.



En las respuestas de la pregunta siete, 9 de las encuestadas estuvo de acuerdo con la creación del Tribunal Superior de Cuentas y 21 no.



En las respuestas de la pregunta ocho, 23 personas consideran que los actos del Tribunal de Cuentas son actos administrativos y 7 respondieron negativamente.



c. Cuestionario de la entrevista

El Tribunal de Cuentas y su condición de ente administrativo.

Preguntas

- 1 ¿Es el Tribunal de Cuentas un ente jurisdiccional o administrativo?
- 2 ¿Cuáles son las características que hacen del Tribunal de Cuentas un ente administrativo y un ente jurisdiccional?
- 3 ¿Considera usted que el artículo 206 de la Constitución Nacional, numeral dos, es suficiente fundamento legal para la condición administrativa del Tribunal de Cuentas, el cual a tenor establece lo siguiente

ARTICULO 206 La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes

- 1
- 2 La Jurisdicción Contencioso Administrativa respecto de los actos, omisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas. A tal fin, la Corte Suprema de Justicia con audiencia del Procurador de la Administración, podrá anular los actos acusados de ilegalidad, restablecer el derecho particular violado, estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas y pronunciarse prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal. Podrán acogerse a la Jurisdicción Contencioso Administrativa las personas afectadas por el acto, resolución, orden o disposición de que se trate, y, en ejercicio de la acción pública, cualquier persona natural o jurídica domiciliada en el país ?
- 4 ¿Existe fundamento legal y constitucional para que el Tribunal de Cuentas sea un ente jurisdiccional?
- 5 ¿Estaría usted de acuerdo con el concepto que el Tribunal sea un ente jurisdiccional y que sus resoluciones no sean impugnadas en la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia?
- 6 ¿Apoyaría usted la reforma a la Ley 67 y de la Constitución Nacional, en cuanto al artículo 206, numeral dos, donde dicho artículo y la mencionada ley, sean modificados, a fin de que las actuaciones del Tribunal de Cuentas, no sean impugnadas en la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia?
- 7 ¿Piensa usted que se deberían crear los Juzgados de Cuentas a fin de que estos sean la primera instancia dentro de un proceso de Cuentas, evitando así la indefensión de los ciudadanos involucrados dentro del proceso de

cuentas, por ende los superiores donde se impugnaría las decisiones de dichos juzgados fuesen los magistrados de la Jurisdicción de Cuentas, quedando muy claro de esta manera la condición jurisdiccional del Tribunal de Cuentas?

c.1 Opiniones de las entrevistas

El Tribunal de Cuentas y su condición de ente administrativo

ENTREVISTA

Preguntas

1. ¿Es el Tribunal de Cuentas un ente jurisdiccional o administrativo?
2. ¿Cuáles son las características que hacen del Tribunal de Cuentas un ente administrativo y un ente jurisdiccional?
3. ¿Considera usted que el artículo 206 de la Constitución Nacional, numeral dos, es suficiente fundamento legal para la condición administrativa del Tribunal de Cuentas, el cual a tenor establece lo siguiente:

ARTICULO 206. La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:

1. ...
2. La Jurisdicción Contencioso Administrativa respecto de los actos, omisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas. A tal fin, la Corte Suprema de Justicia con audiencia del Procurador de la Administración, podrá anular los actos acusados de ilegalidad; restablecer el derecho particular violado; estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas y pronunciarse prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal. Podrán acogerse a la Jurisdicción Contencioso Administrativa las personas afectadas por el acto, resolución, orden o disposición de que se trate; y, en ejercicio de la acción pública, cualquier persona natural o jurídica domiciliada en el país.?
4. ¿Existe fundamento legal y constitucional para que el Tribunal de Cuentas sea un ente jurisdiccional?
5. ¿Estaría usted de acuerdo con el concepto que el Tribunal sea un ente jurisdiccional y que sus resoluciones no sean impugnadas en la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia?
6. ¿Apoyaría usted la reforma a la Ley 67 y de la Constitución Nacional, en cuanto al artículo 206, numeral dos, donde dicho artículo y la mencionada ley, sean modificados, a fin de que las actuaciones del

Tribunal de Cuentas, no sean impugnadas en la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia?

7.¿Piensa usted que se deberían crear los Juzgados de Cuentas a fin de que estos sean la primera instancia dentro de un proceso de Cuentas, evitando así la indefensión de los ciudadanos involucrados dentro del proceso de cuentas, por ende los superiores donde se impugnaría las decisiones de dichos juzgados fuesen los magistrados de la Jurisdicción de Cuentas, quedando muy claro de esta manera la condición jurisdiccional del Tribunal de Cuentas?

Respuesta n°1

Licdo. Felipe Saavedra-Alguacil Ejecutor del Tribunal de Cuentas

Respuestas

1) El Tribunal de Cuentas es un ente Jurisdiccional, cuyo mando y jurisdicción se ejerce de manera permanente en todo el territorio nacional, para juzgar malos tramites u omisión administrativas que repercutan en una lesión patrimonial al Estado. En otras palabras, es un ente jurisdiccional que rige o juzga los entes de manejo de la administración del Estado.

2) Las características que hacen del Tribunal de Cuentas un ente administrativo, es el hecho de que sus resoluciones finales se llevan a casación ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, ya que si bien es cierto el Tribunal de Cuentas juzga y condena o absuelve, temas administrativos, dicho Tribunal de Cuentas lo que persigue es el resarcimiento económico del perjuicio causado al Estado, ya que sus condenas, van destinadas a que se restituya el valor monetario del perjuicio causado. Por las consideraciones anteriores, soy del criterio que todas sus características son jurisdiccionales y lo único que lo hace ver como un híbrido de ambos, es el hecho de tener todo un procedimiento jurisdiccional y sus apelaciones, tener que ser resueltas en la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo.

3) Si, de modificarse dicho artículo entonces el Tribunal de Cuentas podría ejercer su mando y jurisdicción como última instancia, debiendo crear o después de haberse creado Juzgados de Cuentas y/o Juzgados de Cuentas Superiores y como última instancia, el Tribunal de Cuentas, de esa forma sería totalmente independiente en lo funcional, en lo administrativo y en lo presupuestario.

4) por supuesto, en teoría lo es, lo único que sus decisiones son impugnables, cosa que no sería si el mismo fuera un ente supremo de justicia.

- 5) **si, estaría totalmente de acuerdo.**
- 6) **si, puesto que como Tribunal de Cuentas, debe ser la máxima y última instancia en materia de cuentas.**
- 7) **si, así debería ser, inclusive crear Juzgados de Cuentas, Juzgados Superiores de Cuentas y que el Tribunal de Cuentas, sea la última instancia.**

Respuesta N°2

Licdo. Dionisio Botello-Asistente de Magistrado-Tribunal de Cuentas

1. **El Tribunal de Cuentas fue creado a través de la ley 67 de 14 de noviembre de 2008, como un Tribunal que no administra justicia de manera ordinaria como lo hace el órgano Judicial, tampoco es un Tribunal Administrativo como los que administran justicia correccional o policiva o eminente administrativos como el nuevo Tribunal Tributario o de Contrataciones Públicas.**

Es un Tribunal de Jurisdicción permanente en todo el territorio nacional, para juzgar la responsabilidad patrimonial de los empleados y agentes en el manejo de los fondos y bienes públicos, derivados de las supuestas irregularidades, contenidas en los reparos formulados por la Contraloría General de la República.

Es una jurisdicción especial sui generis y no se apega en su organización, estructura, funciones a otros Tribunales a nivel internacional como el Tribunal de Cuentas Europeo, Tribunal de Cuentas de España, Cámara de Cuentas de República Dominicana, Corte de Cuentas de El Salvador, Tribunal Superior de Cuentas de Honduras, Tribunal de Cuentas de Brasil.

2. **Características de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, que desarrolla la Jurisdicción de Cuentas, hemos procedido a extraer las principales características del proceso patrimonial en Panamá, las cuales son:**
 - **Es una institución de carácter público, que juzga la responsabilidad patrimonial derivada de las supuestas irregularidades, contenidas en los reparos formulados por la Contraloría de la República a las cuentas de los empleados y agentes en el manejo de los fondos y los bienes públicos.**
 - **Tiene rango constitucional, tiene rango constitucional tal como está establecido en la Carta Magna en el Título IX La Hacienda Pública, Capítulo 4°, artículo 281 que establece la Jurisdicción de Cuentas con competencia y Jurisdicción**

Nacional, para juzgar las cuentas de los agentes y empleados de manejo, cuando surjan reparos de estas por razón de supuestas irregularidades.

- **Es Jurisdiccional, tienen la facultad para juzgar la responsabilidad patrimonial derivada de las supuestas irregularidades, contenidas en los reparos formulados por la Contraloría General de la República a las cuentas de los empleados y agentes en el manejo de los fondos y los bienes públicos.**
- **De competencia privativa, es el único Tribunal a nivel nacional que puede juzgar la responsabilidad patrimonial derivada de las supuestas irregularidades, contenidas en los reparos formulados por la Contraloría General de la República a las cuentas de los empleados y agentes en el manejo de los fondos y los bienes públicos.**
- **Independiente de los tres órganos del Estado, ya que El Tribunal de Cuentas es independiente de los órganos Legislativos, Ejecutivo y Judicial, lo que permite juzgar con total independencia e imparcialidad la responsabilidad patrimonial de los empleados y agentes de manejo de los fondos y bienes públicos.**
- **Independiente en los aspectos administrativos, presupuestarios y funcionales. Es independiente en lo funcional, en lo administrativo y en lo presupuestario, conforme lo establece el artículo 5 de la Leu que lo instituye, lo que de igual forma contribuye a juzgar y fallar, con entera libertad e imparcialidad a los empleados y agentes de manejo de los fondos y bienes públicos.**
- **No ejerce control fiscalizador a diferencia de otros Tribunales de Cuentas de España, la Corte de Cuentas de El Salvador, Tribunal Superior de Cuentas de Honduras, el nuestro no ejerce control fiscalizador, ya que por disposición constitucional esta es una función de la Contraloría General de la República. (consúltase artículo 281 de la Constitución Nacional).**
- **Las resoluciones que dicta son recurribles ante el mismo Tribunal. Contra las resoluciones que profiere el Tribunal de Cuentas cabe el Recurso de Reconsideración, el cual deberá interponerse dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación y será decidido por el propio Tribunal. Si el recurso es interpuesto en contra de la resolución que llama a**

juicio patrimonial o (Resolución de Reparos), será decidido en un término de quince días hábiles y en un término de 20 días hábiles y si el recurso se interpone contra la resolución que decida la causa (Resolución Final). (Consúltase artículos 60 y 78 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008).

- **Es colegiado. El Tribunal de Cuentas es Colegiado por disposición constitucional, al establecer nuestra Constitución Nacional en su artículo 281, que el Tribunal de Cuentas se compondrá de tres magistrados los cuales serán designados para un período de diez años, así uno por el Órgano Legislativo, otro por el Órgano Ejecutivo y el tercero por la Corte Suprema de Justicia.**
- **Sus fallos hacen tránsito a cosa juzgada. Sus fallos a su vez en firme hacen transito a cosa juzgada (res iudicata), que impide que una misma cuestión sea juzgada dos veces, por eso ante un segundo proceso, planteado sobre el mismo objeto, permite alegar la excepción de cosa juzgada y excluir con ello la posibilidad de ser juzgados por segunda vez.**
- **La responsabilidad patrimonial que declara es totalmente distinta a la responsabilidad penal que ventila el órgano Judicial o la responsabilidad administrativa que dirime la institución correspondiente.**
- **La responsabilidad patrimonial por los actos establecidos, es independiente de la responsabilidad administrativa, penal o disciplinaria que estos conlleven, como ha quedado debidamente establecido en el artículo 4 de la ley 67 de 14 de noviembre de 2008.**
- **Salvaguarda la Hacienda Pública y la lucha contra la corrupción. El Tribunal de Cuentas Salvaguarda la Hacienda Pública, al juzgar a la responsabilidad patrimonial de los empleados y agentes de manejo de los fondos y bienes públicos.**
- **Su actividad juzgadora se deriva de las objeciones o reparos formulados en las auditorías de la Contraloría General de la República o en la rendición de cuentas que se efectúen ante ella.**
- **El proceso de cuentas no se inicia de manera oficiosa, ya que para iniciar requiere de las supuestas irregularidades contenidas en los reparos formulados por la Contraloría General de la República a las cuentas de los empleados y los**

agentes de manejo de los fondos públicos y los bienes públicos.

- 3. El artículo 206 de la Constitución Nacional es el fundamento legal adecuado para que los fallos del Tribunal de Cuentas sean revisados por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.**
- 4. Si existe fundamento constitucional para que el Tribunal sea un ente jurisdiccional.**

ARTICULO 281. Se establece la Jurisdicción de Cuentas, con competencia y jurisdicción nacional, para juzgar las cuentas de los agentes y empleados de manejo, cuando surjan reparos de estas por razón de supuestas irregularidades.

El Tribunal de Cuentas se compondrá de tres Magistrados, los cuales serán designados para un periodo de diez años así: uno por el Órgano Legislativo, otro por el Órgano Ejecutivo y el tercero por la Corte Suprema de Justicia.

- 5. En mi humilde opinión, que el Tribunal de Cuentas tenga una naturaleza jurídica sui generis, no evita de manera alguna que sus fallos sean jurisdiccionales y por ende es adecuado que sus resoluciones sean atacadas con acciones contenciosas administrativas ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.**
- 6. No apoyaría la tesis.**
- 7. Sería positivo crear juzgados de cuentas, lógicamente estableciendo la competencia para los mismos.**

Conclusiones

Conclusiones

- 1 La Jurisdicción de Cuentas de Panamá es necesaria porque asume caracteres permanentes y funciona sin que se necesite la activación de parte. El control de los fondos y los bienes públicos en Panamá se lleva a cabo a través de varios organismos: la Contraloría General de la República, la Fiscalía General de Cuentas, el Tribunal de Cuentas y la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas. La Contraloría General de modo permanente fiscaliza, realiza auditorías, decreta finiquitos o formula reparos, si encuentra irregularidades en las operaciones de los empleados o los agentes de manejo.
- 2 El nuevo Tribunal de Cuentas goza de independencia funcional, administrativa y presupuestaria. Este Tribunal no depende de la Contraloría General de la República, tal como sucedía en las esferas administrativa y presupuestaria, no en las funcionales, con la Dirección de Responsabilidad Patrimonial.
- 3 El Tribunal de Cuentas es un tribunal de conocimiento y no de ejecución. Declara solo la responsabilidad o no del procesado o de los procesados. Por eso no tramita la ejecución de su sentencia: etapa de ejecución.
- 4 La Ley 67 de 2008, no prevé el recurso de apelación, porque la Constitución no contempla otro organismo superior al Tribunal de Cuentas. Su artículo 5, indica: "Se establece el Tribunal de Cuentas, de

única instancia, independiente en lo funcional, en lo administrativo y en lo presupuestano, con jurisdicción y competencia en todo el territorio nacional, y con sede en la ciudad de Panamá”

- 5 Una conclusión importante, es que las resoluciones del Tribunal de Cuentas, en claro sentido, gozan de la supremacía prevista legal y constitucionalmente, que supone un blindaje de su función frente a posibles influencias de los Tribunales de Justicia
- 6 El Tribunal de Cuentas necesita de una regulación legal que le proporcione los instrumentos adecuados para hacer frente a los retos que han de afrontarse en el convulso escenario contemporáneo
- 7 El Tribunal de Cuentas a este nuevo y riguroso listón de exigencia implica, entre otros aspectos, una revisión crítica pero sensata de su legislación actual y un alumbramiento de nuevos enfoques de *lege ferenda*. No sólo la finalidad de complementar, sino también una cierta trascendencia normativa
- 8 Sus fallos hacen tránsito a cosa juzgada. Sus fallos a su vez en firme hacen tránsito a cosa juzgada (*res iudicata*), que impide que una misma cuestión sea juzgada dos veces, por eso ante un segundo proceso, planteado sobre el mismo objeto, permite alegar la excepción de cosa juzgada y excluir con ello la posibilidad de ser juzgados por segunda vez

Recomendaciones

Recomendaciones

- 1 La modificación de la Ley 67 de 2008, modificada por la Ley 81, de 22 de octubre de 2013 la Constitución Nacional, el artículo 206, numeral dos y la ejecución de los Juzgados de Cuentas, con la creación del Tribunal Superior de Cuentas
- 2 Analizar la jurisdiccionalidad del Tribunal de Cuentas, atendiendo y partiendo del hecho que Tribunal de Cuentas con una estructura orgánica independiente en lo funcional en lo administrativo y en lo presupuestario, surge un ente especializado, que deberá fallar las causas patrimoniales sometidas a su conocimiento de acuerdo a las normas sustantivas y procesales establecidas en la Ley 67 de 2008, modificada por la Ley 81, de 22 de octubre de 2013 Por lo tanto, Tribunal de Cuentas es un ente jurisdiccional que administra justicia en todo el territorio de la República de Panamá
- 3 Comparar la viabilidad de los aspectos jurisdiccionales y administrativos del Tribunal de Cuentas a fin de en nuestras normas constitucionales y legales el Tribunal de Cuentas es un organismo constitucional y legal con jurisdicción y competencia nacionales, encaminado a juzgar las cuentas de los agentes de manejo y los empleados de manejo, cuando la Contraloría General de la República les formule reparos por encontrarles

irregularidades en su actuación Este ente jurisdiccional garantiza el cumplimiento de la Constitución Política de la República de Panamá y de la Ley en la tarea de juzgar los actos irregulares de tales empleados y agentes de manejo que afecten el patrimonio del Estado

- 4 Sugerr la redacción de los artículos, en los que se exhorta a una propuesta de modificación de la ley y la Carta Magna
- 5 Replantear de manera clara que el Tribunal de Cuentas es un organismo constitucional y legal con jurisdicción y competencia nacional para juzgar las cuentas de los agentes de manejo y los empleados de manejo, cuando la Contraloría General de la República les formule reparos por encontrarles irregularidades en su actuación Este ente jurisdiccional garantiza el cumplimiento de la Constitución Política de la República de Panamá y de la Ley en la tarea de juzgar los actos irregulares de tales empleados y agentes de manejo que afecten el patrimonio del Estado Y que los aspectos anteriormente mencionados sean plasmados en la modificación de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008
- 6 Identificar que la Jurisdicción de Cuentas es una jurisdicción especial e independiente, facultada para administrar justicia con lo referente a la recepción, recaudación, cuidado, control, manejo, aprobación, autorización, administración, inversión, de la disposición fiscal o la fiscalización de los bienes público, lo anterior por irregularidades comprobadas en el proceso de cuentas Todo lo anterior tiene su sustento

jurídico en el artículo 281 que de manera clara establece que la Jurisdicción de Cuentas es competente a nivel nacional, por lo tanto la jurisdicción corre la misma suerte que la competencia de dicho tribunal

- 7 Examinar toda la independencia y especialidad que le ha sido otorgada al Tribunal de Cuentas, hacen del mismo un ente jurisdiccional, independientemente que sus fallos vayan a la sala Tercera de la Corte, pues los intereses salvaguardados son los del Estado, siendo estos normas de Derecho Público Sugiriendo que dentro de su Ley se constituya como un ente jurisdiccional

Referencias Bibliográficas

Textos

ARIAS, Lourdes I *La Eficacia Probatoria del Informe de Auditoría en el Proceso Penal*. Tesis de Maestría Maestría en Derecho con Especialización en Ciencias Penales y Criminológicas Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Panamá, Panamá, 2003

ALESSANDRI R y SOMARRIVA U , Manuel, *Curso de Derecho Civil*, Tomo I, Santiago de Chile, 1939

BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés, *El acto ejecutivo origen y formación de una categoría central del Derecho Administrativo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992

BIELSA, Rafael, *Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración*, (3 tomos), Buenos Aires, 1929

BOHÓRQUEZ MONTERO, Israel, *De la Jurisdicción administrativa en general y bases para un proyecto de ley sobre su establecimiento en Chile*, Santiago, 1929

5BOQUERA OLIVER, José María, *Estudios sobre el acto administrativo*, Madrid, Editorial Civitas, 1993

CABALLERO Y MONTES, José M , *Las leyes administrativas interpretadas por los tribunales de todos los órdenes*, Zaragoza, 1910 – 1913

CARREÑO, Pedro, *Apuntes sobre Derecho Administrativo*, Bogotá, 1934

COLUMBRES, René Gastón, *Teoría General del Recurso por exceso de poder*, Tucumán, República Argentina, 1941

CONTRERAS DE LA VEGA, Humberto, *La responsabilidad del Estado por los actos lesivos de sus funcionarios*, Santiago, 1942

COUTURE, Eduardo J *Fundamentos del Derecho Procesal Civil* 4ª edición (reimpresión) Julio César Faria, Editorial, Montevideo, 2004

DAVIS ECHANDÍA, Hernando *Compendio de Derecho Procesal* Tomo I, 5ª edición, Editorial ABC, Bogotá, 1977

DEVIS ECHANDÍA, Hernando *Compendio de Derecho Procesal* Teoría general del proceso Tomo I, 6ª edición, Editorial ABC, Bogotá, 1978

DELLAPIANE, Aristides, *Estudios de Derecho Administrativo*, Montevideo, 1937

- DEMICHELI, Alberto, *Lo Contencioso – Administrativo*, Montevideo, 1937
- DÍAZ CARRASCO, Alberto, *Tnbunales Administrativos*, Santiago, 1934
- DÍAZ E , Manuel A , *La Junsdicción Contencioso – Administrativa en Panamá*, Panamá, 1947
- DROMI, José Roberto, *El acto administrativo*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1985
- ESCOBAR GIL, *Teoría General de los Contratos de la Administración Pública*, Editorial Legis, Santa Fe de Bogotá, 2003
- ESCUÍN PALOP, Vicente M , *El acto administrativo implícito*, Madnd, Editorial Civitas, 1999
- FERNÁNDEZ PIRLA, José María y SALA SÁNCHEZ, Pascual *El Tnbunal de Cuentas, ayer y hoy* Servicio de Publicaciones del Tribunal de España, Madrid, 1987
- FERNANDO PABLO, Marcos M , *La motivación del acto administrativo*, Madrid, Editorial Tecnos, 1993
- FRAGA, G, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, S A México, D F 1971
- FLEINER, Fritz, *Instituciones de Derecho Administrativo*, Editorial Labor, Barcelona, Madrid, Buenos Aires, 1933
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Curso de derecho administrativo*, Madrid, Editorial Civitas, 2000
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, Introducción” a la obra *Comentanos a la Ley de la Junsdicción Contencioso Administrativa de 1998*, Editorial Civitas, Madrid 1989
- GARRIDO FALLA , F, *Tratados de Derecho Administrativo*, Volumen 1, Undécima Edición, Editorial Tecnos, Madrid, España, 1989
- GARRIDO CUENCA, Nuria, *El acto de gobierno un análisis en los ordenamientos francés y español*, Barcelona, editorial Cedecs, 1998
- GASCÓN y MARÍN, José, *Tratado elemental de Derecho Administrativo*, Madrid, 1917
- GUERRA, José Guillermo, “*La Constitución de 1925*”, Santiago 1929
- GUTIÉRREZ, José, *Derecho Administrativo*, La Paz, Bolivia, 1920
- GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco, *El acto y el procedimiento administrativo*, Pamplona, editorial Eunsa, 1997

GONZÁLEZ RIVAS, Juan José, *Estudio jurisprudencial del acto administrativo*, Granada, editorial Comares, 1989

GOYTÍA, Víctor F, *Las Constituciones de Panamá* 2ª edición, Panamá, 1987

GONZÁLEZ PÉREZ, J, *El Principio General de la Buena Fe en el Derecho Administrativo*, Editorial Civitas, S A, Segunda Edición, Madrid, España, 1989

HOYOS, Arturo, *Introducción a Justicia Contencioso-Administrativa y derechos humanos*, Panamá, 1991

HOYOS, Arturo *El Debido Proceso* Editorial Temis, S A, Santa fe de Bogotá, 1995

HOYOS, Arturo *El debido proceso en el sistema jurídico de Panamá*, en **Primer Congreso Panameño de Derecho Procesal**, Panamá, 2004

IRIBARREN, Juan Antonio, *"Derecho Administrativo"*, Santiago, 1936

JIMÉNEZ MEZA, M Y OTROS, *El Nuevo Proceso Contencioso Administrativo*, Tomo I, Editorial Jurídica Continental San José, Costa Rica, 2008

JARA CRISTO, Manuel, *Derecho Administrativo*, Santiago, 1943

MEDINA ALCOZ, L, *La Responsabilidad Patrimonial por Acto Administrativo, con prólogo del Doctor E GARCÍA DE ENTERRÍA* Thompson, editorial Civitas y Editorial Aranzadi S A, España, 2005

MONROY CABRA, Marco Gerardo *Principios de Derecho Procesal Civil* 3ª edición, Editorial Temis, S A, Bogotá, 1988

MORALES MOLINA, Hernando, *Curso de Derecho Procesal Civil*, Parte General 10ª edición, Editorial ABC, Bogotá, 1988

MONTESQUIAU, Charles-Louis de Secondat, *Del espíritu de las leyes*, (4 volúmenes), Madrid, 1828

MOSCOTE, José Dolores, *Derecho Constitucional Panameño*, Panamá, 1943

MOSCOTE, José Dolores, *Instituciones de garantías*, Panamá, 1943

MOSCOTE, José Dolores, *Proyecto de ley orgánica de la jurisdicción contencioso – administrativa y exposición de motivos*, Panamá, 1942

MORALES MOLINA, Hernando, *Curso de Derecho Procesal Civil, Parte especial* Editorial ABC, Bogotá, 1987

OSSORIO Y FLORIT, M, *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, Editorial Heliasta, S R L, Buenos Aires Argentina, 1974

RAMÍREZ ZAPATA, J H, *Curso de Derecho Administrativo General*, Segunda Edición, Imprenta del Departamento de Cali, Santiago de Cali, Colombia, 1973

RAVEAU, Rafael, *Derecho Constitucional chileno y comparado*, Santiago, 1941

REBOLLEDO, Blanca, *La teoría de la Imprevisión en el Derecho Administrativo*, Santiago, 1945

RESTREPO PIEDRAHITA, Carlos, *Constituciones Políticas Nacionales de Colombia Compilación*, 2ª edición, Instituto de Estudios Colombiano Carlos Restrepo Piedrahita y Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1995

RODRÍGUEZ, Libardo, *Ongen y Evolución de la Junsdicción Contencioso-Administrativa en Colombia*, en la obra *Histona y Perspectivas de la Junsdicción Administrativa en Francia y en Aménca Latina*, Editoral Temis, Santa Fe de Bogotá, 1999

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime F, *La suspensión del acto administrativo (en vía de recurso)*, Madrid, editorial Montecorvo, 1986

RODRÍGUEZ, J A , *Protección Junsdiccional de los Administrados*, Editorial Jurídica, Chile 1961

SÁNCHEZ, Pascual, *El Tnbunal de Cuentas, ayer y hoy* Servicio de Publicaciones del Tribunal de España, Madrid, 1987

SANJUR, Olmedo, *Análisis crítico de la Junsdicción Contencioso-Administrativa en Panamá*, Colegio Nacional de Abogados, 1993

SANTAMARÍA DE PAREDES, Vicente, *Derecho Administrativo*, Madrid, 1914

SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando, *Tratado de Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, Tercera Edición, 2003

STAMMLER, Rudolf, *Doctnnas modernas sobre el derecho y el Estado*, México 1941

SIERRA, Mauro, *Lo contencioso – administrativo*, Montevideo, 1893

TAWIL, Guido Santiago, *La motivación del acto administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 1998

VARAS, Guillermo, *Derecho Administrativo*, Santiago 1940

VARGAS VELARDE, Oscar *La Nueva Junsdicción de Cuentas en Panamá* 2ª edición, Dirección de Responsabilidad Patrimonial, Contraloría General de la República, Panamá, 2008

VARGAS VELARDE, Oscar *Los Principios de la Nueva Jurisdicción de Cuentas en Panamá* Dirección de Responsabilidad Patrimonial, Contraloría General de la República, Panamá, 2005

VARGAS VELARDE, Oscar *La Nueva Jurisdicción de Cuentas en Panamá* Dirección de Responsabilidad Patrimonial, Contraloría General de la República, Panamá, 2008

VARGAS VELARDE, Oscar *Los principios de la nueva Jurisdicción de Cuentas en Panamá* Dirección de Responsabilidad Patrimonial, Contraloría General de la República, Panamá, 2005

VELASCO, Caballero, Francisco, *Las cláusulas accesorias del acto administrativo*, Madrid, editorial Tecnos, 1996

VELASCO, Recaredo F , *El acto administrativo*, Madrid, 1929

VÉLEZ MARICONDE, Alfredo, *Derecho Procesal Penal*, Tomo II, 2ª edición, Ediciones Lerner, Buenos Aires, 1969

VIANA CLEVES, M J, *El Principio de Confianza Legítima en el Derecho Administrativo Colombiano*, Universidad del Externado de Colombia, 2007

VIDAL PERDOMO, J, *Derecho Administrativo*, Novena edición, Editorial Temis, Bogotá, Colombia, 1987

VIVIANCO FERRADA, Santiago, *De lo contencioso – administrativo*, Santiago 1917

Revistas

CÁMPORA, Juan Antonio, *El acto presunto*, Editorial Civitas Revista española de derecho administrativo, 1994

FERNÁNDEZ PIRLA, José María, *Evolución histórica del Tribunal de Cuentas de España, en Jurisdicción Patrimonial* **Revista de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General de la República**, año II, Nº2, Panamá, 1998

FERNÁNDEZ DE VELASCO, Recaredo, *El acto administrativo* (exposición doctrinal y estudio del derecho español), Madrid, **Revista de derecho privado**, 1929

GARCÍA DE ENTERRÍA E , *La Lucha contra las Inmunidades del Poder en el Derecho Administrativo*, en **Revista de Administración Pública**, No. 38, Madrid, España, 1972

INSTITUTO COLOMBO PANAMEÑO DE DERECHO PROCESAL II Congreso

Panameño de Derecho Procesal (**Memoria**) David, Chínqui, 2005

JÉZE, Gastón, *Principios generales de Derecho Administrativo*, Madrid, 1928

La Jurisdicción Contencioso Administrativa en Panamá, anotaciones comparadas, en la **revista Universitas**, Pontificia Universidad Javeriana, noviembre de 1993

Leyes y Ordenanzas del Tribunal de Cuentas Ordenanzas dadas por el Rey don Felipe III en Burgos, el 24 de agosto de 1605 y Real Cédula al Marqués de Montes Claros, de 7 de marzo de 1606 **Edita el Tribunal de Cuentas de España**, Madrid, 1988

OSORIO ACOSTA, *La suspensión jurisdiccional del acto administrativo*, Madrid, Marcial Pons, Gobierno de Canarias, **Instituto Canario de Administración Pública**, España, 1995

Revista de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General de la República, año II, N°2, Panamá, 1998

Leyes

Constitución Nacional de Panamá, de 2 de Enero de 1941

Constitución Política de Panamá, de 1º de Marzo de 1946

Constitución Política de la República de Panamá de 1972, reformada por los Actos Reformativos No 1 y No 2 de 5 y 25 de octubre de 1978, respectivamente, por el Acto Constitucional aprobado el 24 de abril de 1983, por los Actos Legislativos No 1 de 1993 y No 2 de 1994, y por el Acto Legislativo No 1 de 2004, Registros Jurídicos de la Corte Suprema de Justicia de la República de Panamá

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, por la cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República Panamá, 1984

LEY 67, DE 14 DE NOVIEMBRE DE 2008, que desarrolla la Jurisdicción de Cuentas y reforma la Ley 32 de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la

República, 2008

Ley No 38 de 31 de julio de 2000, publicada en la Gaceta Oficial 24,109 de 2 de agosto de 2000 que regula todo lo concerniente al Procedimiento Administrativo

Ley N° 135, de 30 de Abril de 1943, orgánica de la Jurisdicción Contencioso – Administrativa

Ley N° 33, de 11 de Septiembre de 1946, por la cual se reforma la ley 135 de 1943

Ley 42 del 2 de octubre del 2000, que establece medidas para la Prevención de

Delitos de Blanqueo de Capitales" (G O 24,152-A)

Ley 6 de 22 de enero de 2002, que dicta Normas de Transparencias en la Gestión Pública, establece la acción de Hábeas Data y dicta otras disposiciones

Ley 22 de 27 de junio de 2006, "Por la cual se regula la Contratación Pública"

Ley 31 de 8 de noviembre de 1984, por la cual se adopta la Ley Orgánica de la

Contraloría General de la República (Gaceta Oficial 20,188 del 20 de noviembre de 1984)

Decretos

DIRECCIÓN DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL Decreto de Gabinete N°36 de 10, de febrero de 1990, por el cual se crea dentro de la Contraloría General de la República la Dirección de Responsabilidad Patrimonial y se adopta su procedimiento Concordancias, notas, comentarios, normas complementarias y jurisprudencia 5ª edición, Contraloría General de la República, Panamá, 2006

Códigos

Código Administrativo del Estado Soberano de Panamá Preparado por Justo Arosemena Edición de Jorge Fábrega P , Panamá, 1973

Código Administrativo del Estado Soberano de Panamá Preparado por Justo Arosemena Edición de Jorge Fábrega P , Panamá, 1973

REPÚBLICA DE PANAMÁ Código Fiscal Edición oficial, Talleres de Artes Gráficas de Henrich y C^a, Barcelona, 1917

Infografía

CABANELLAS DE TORRE, Guillermo Diccionario Jurídico
<http://es.scribd.com/doc/27671641/Diccionario-Juridico-de-Guillermo-cabanellas-de-Torres>

HARO BÉLCHEZ, Guillermo "La lucha contra la corrupción en México", en
<http://www.clad.org.ve/haro.html>

ANEXOS

Anexos

Anexo N°1

A. Jurisprudencia

Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción incoada por la firma Orlando a Barsallo y asociados en representación de David Shocron Alvaez, Abraham Shocron Alvaez y Abrasil, s a , para que se declare nula por ilegal, la resolución no 39-2009 de 27 de marzo de 2009, emitida por el tribunal de cuentas, los actos confirmatorios y para que se hagan otras declaraciones - ponente Víctor Benavides - panamá, ocho (8) de abril de dos mil diez (2010)

Tribunal Corte Suprema de Justicia, Panamá

Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo

Ponente Victor L Benavides P

Fecha jueves, 08 de abril de 2010

Materia Acción contenciosa administrativa

Plena Jurisdicción

VISTOS

La firma forense Orlando A Barsallo y Asociados, actuando en representación de DAVID SHOCRON ALVAEZ, ABRAHAM SHOCRON ALVAEZ Y ABRASIL, S A , ha interpuesto ante la Sala Tercera de la Corte Suprema, demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción para que se declare nulo, por ilegal, la Resolución No 39-2009 de 27 de marzo de 2009, emitida por el TRIBUNAL DE CUENTAS, los actos confirmatorios y para que se hagan otras declaraciones

En primer lugar, vemos que la parte actora no señala claramente cuál es el acto atacado, aunado al hecho que, ha omitido solicitar el restablecimiento de derecho subjetivo que estima lesionado

Que, si bien es cierto, ésta Sala ha señalado en ocasiones anteriores que no en todos aquellos casos en que se interpone una demanda de plena jurisdicción es necesario pedir declaraciones adicionales a la nulidad del acto acusado, en base, a que existen situaciones excepcionales en las que, la sola declaratoria de nulidad del acto o actos acusados trae consigo la reparación o restablecimiento del derecho subjetivo lesionado, no es menos cierto, que en éste caso particular, la parte actora no solicita la nulidad de un acto específico, sino, de una serie de actuaciones efectuadas por el Tribunal de la causa dentro de dicho proceso

Es decir, que la parte actora -al entender de ésta Sala- pretende utilizar la vía contencioso administrativo para subsanar, lo que ella estima, ha sido una violación al debido proceso, como si se tratase de un Incidente de Nulidad

Por otro lado, resulta imperante señalar -a modo de docencia-, que el estudio de las violaciones de preceptos constitucionales, no le compete a ésta Sala, pues, la guarda de la integridad de la Constitución es atribuida exclusivamente al Pleno de la Corte Suprema de Justicia por el numeral 1 del artículo 203 de la misma Constitución Nacional

En segundo lugar, vemos que el Licenciado Pelyhe incurre en un yerro al señalar como acto relevante o principal, la Resolución No 39-2009 de 27 de marzo de 2009, pues la misma, constituye un acto administrativo de carácter preparatorio mediante el cual, el Tribunal admite e inadmite ciertas pruebas dentro del proceso

Por el contrario, sería la Resolución de Cargos No 21-2009 (la cual constituye una sentencia condenatoria) aquella que de conformidad con su propia parte resolutive podría ser recurrida vía Contencioso Administrativo, ya sea, directamente o bien, una vez instaurado y resuelto el recurso de reconsideración que podían presentar los afectados, dentro de los cinco (05) días posteriores a su notificación

Finalmente, en base y concatenado al alegato que precede, podemos apreciar del sello de notificación de la Resolución de Cargos No 21-2009, que los apoderados legales de los actores (DAVID SHOCRON ALVAEZ, ABRAHAM SHOCRON ALVAEZ Y ABRASIL, S A) se notificaron de la misma el día tres (03) de diciembre de 2009

Siendo así, la presente demanda fue instaurada de forma extemporánea, es decir, vencido el término perentorio de dos (02) meses que otorga nuestra legislación para poder accionar la Jurisdicción Contenciosa Administrativa por medio de demanda de Plena Jurisdicción (artículo 42b de la Ley 135 de 1943)

En ese orden de ideas, esta Superintendencia se ha expresado sobre el tema, como por ejemplo en los siguientes autos, cuyas partes motivadas exponen lo siguiente

Por las razones explicadas precedentemente, lo procedente es no admitir la demanda que nos ocupa

En mérito de lo expuesto, el Magistrado Sustanciador, en representación de la Sala Contencioso Administrativa de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, NO ADMITE la demanda contencioso administrativa de Plena Jurisdicción interpuesta por el licenciado Julio Espinal, en representación de TRUMP TOWER PANAMÁ, S A

"En ese sentido, quien suscribe advierte que la presente demanda es **EXTEMPORÁNEA**. En efecto, según se desprende de las constancias procesales, la resolución que resuelve el recurso de apelación que agota la vía gubernativa, le fue notificada a la parte actora el 29 de septiembre del presente año (fs. 13 vuelta). El demandante, tenía, de acuerdo con lo preceptuado por el artículo 42b de la ley 135 de 1943, el término de dos meses contados a partir de dicha notificación para interponer la acción. Como puede observarse a foja 22 del expediente, la demanda fue presentada en la secretaría de la Sala, el 29 de noviembre pasado, último día hábil para interponerla. Sin embargo, si bien es cierto para ese momento la interposición de la demanda era oportuna, la misma adolecía del requisito contemplado en el artículo 47 de la Ley 135 de 1943, advirtiéndose que la apoderada judicial de la parte actora, presenta escrito de corrección de demanda el día 11 de diciembre último, fecha en la que ya había prescrito el derecho para corregir la demanda contencioso administrativa de Plena Jurisdicción.

Por las consideraciones que se han expresado, y de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 50 de la Ley 135 de 1943, no es posible darle curso a la presente demanda."

En consecuencia la firma Carreira-Pittí & Ganbaldi, P C Abogados, interpuso recurso de apelación contra la Resolución de 13 de diciembre de 2000, mediante la cual el Magistrado Sustanciador no admitió la demanda contencioso administrativa de Plena Jurisdicción. El resto de los Magistrados que integran la Sala advirtieron lo siguiente:

En consecuencia, el Magistrado Sustanciador en representación de la Sala Tercera (Contencioso Administrativo) de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, **NO ADMITE** la demanda contencioso administrativa de Plena Jurisdicción instaurada por **DAVID SHOCRON ALVAEZ, ABRAHAM SHOCRON ALVAREZ Y ABRASIL, S A**, para que se declare nulo, por ilegal, la Resolución No 39-2009 de 27 de marzo de 2009, emitida por el **TRIBUNAL DE CUENTAS**, los actos confirmatorios y para que se hagan otras declaraciones.

Anexo N°2

B. Leyes

Ley 67, de 14 de noviembre de 2008, modificada por la Ley 81, de 22 de octubre de 2013

Que desarrolla la Jurisdicción de Cuentas y reforma la Ley 32 de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República

LA ASAMBLEA NACIONAL

DECRETA:

Título I

Jurisdicción de Cuentas

Capítulo I

Jurisdicción y Competencia

Artículo 1*. La Jurisdicción de Cuentas se instituye para *investigar* y juzgar la responsabilidad patrimonial derivada de las supuestas irregularidades, contenidas en los reparos formulados por la Contraloría General de la República a las cuentas de los empleados y los agentes en el manejo de los fondos y los bienes públicos

Artículo 2. Para los efectos de la presente Ley, se considera empleado de manejo todo servidor público que reciba, recaude, maneje, administre, invierta, custodie, cuide, controle, apruebe, autorice, pague o fiscalice fondos o bienes públicos

Para los mismos fines, se considera agente de manejo toda persona natural o jurídica que reciba, recaude, maneje, administre, invierta, custodie, cuide, controle, apruebe, autorice o pague por cualquier causa fondos o bienes públicos

Artículo 3. La Jurisdicción de Cuentas se ejerce de manera permanente en todo el territorio nacional para juzgar las causas siguientes

- 1 Por los reparos que surjan en las cuentas que rinden los empleados de manejo

* Modificado por el artículo 1 de la Ley 81 de 22 de octubre de 2013

antela Contraloría General de la República, en razón de la recepción, la recaudación, la inversión o el pago de fondos públicos, o de la administración,

del cuidado, de la custodia, de la autorización, de la aprobación o del control de fondos o bienes públicos

2 Por los reparos que surjan en las cuentas que rindan los agentes de manejo ante la Contraloría General de la República, con motivo de la recepción, la recaudación, la inversión o el pago de fondos públicos, o de la administración, del cuidado, de la custodia, de la autorización, de la aprobación o del control de fondos o bienes públicos

3 Por los reparos que surjan en la administración de las cuentas de los empleados y los agentes de manejo, en razón de examen, auditoría o investigación realizada de oficio por la Contraloría General de la República o en vista de información o denuncia presentada por cualquier particular o servidor público

4 Por menoscabo o pérdida, mediante dolo, culpa o negligencia, o por uso ilegal o indebido de fondos o bienes públicos recibidos, recaudados, pagados o confiados a la administración, cuidado, custodia, control, distribución, inversión, autorización, aprobación o fiscalización de un servidor público

5 Por menoscabo o pérdida de fondos o bienes públicos, mediante dolo, culpa o negligencia, o por uso ilegal o indebido de dichos fondos o bienes, en una empresa estatal o mixta o en cualquier empresa en la que tenga participación económica el Estado o una institución autónoma o semiautónoma, municipio o junta comunal

6 Por menoscabo o pérdida, mediante dolo, culpa o negligencia, o por uso ilegal o indebido de fondos o bienes públicos recibidos, recaudados, manejados o confiados a la administración, inversión, custodia, cuidado, control, aprobación, autorización o pago de una persona natural o jurídica

Artículo 4. La responsabilidad patrimonial por los actos establecidos en la presente Ley es independiente de la responsabilidad administrativa, penal o disciplinaria que estos conlleven

Capítulo II

Tribunal de Cuentas

Artículo 5. Se crea el Tribunal de Cuentas, de única instancia, independiente en lo funcional, en lo administrativo y en lo presupuestario, con jurisdicción y competencia en todo el territorio nacional, y con sede en la ciudad de Panamá

El Tribunal de Cuentas, mediante Sala de Acuerdos, determinará la creación de Juzgados de Cuentas, permanentes o temporales, justificados con base en las necesidades del servicio. En el ejercicio de esta facultad, esta Sala determinará la nomenclatura de los Juzgados de Cuentas

En estos casos, la Fiscalía General de Cuentas* designará a los fiscales correspondientes que actuarán ante el Juzgado de Cuentas

Artículo 6. El Tribunal de Cuentas estará integrado por tres Magistrados que serán nombrados de manera escalonada para un periodo de diez años, así uno por el Órgano Legislativo, otro por el Órgano Ejecutivo y el tercero por la Corte Suprema de Justicia. Para cada Magistrado Principal se nombrará un suplente de la misma forma y para el mismo periodo

Artículo 7. Para ser Magistrado o suplente de Magistrado del Tribunal de Cuentas se requiere

1 Ser panameño

*Artículo 11 de la Ley 81 de 22 de octubre de 2013

2 Haber cumplido treinta y cinco años de edad

3 Hallarse en pleno goce de los derechos civiles y políticos

4 Ser graduado en Derecho y haber inscrito el título universitario en la oficina que la ley señale

5 Haber completado un periodo de diez años durante el cual haya ejercido

indistintamente la profesión de abogado, cualquier cargo del Órgano Judicial, del Ministerio Público, del Tribunal Electoral, de la Defensoría del Pueblo u otro cargo público cuyo ejercicio requiera título universitario en Derecho, o haber sido profesor de Derecho o investigador jurídico en un establecimiento de enseñanza universitaria

Artículo 8. Los Magistrados del Tribunal de Cuentas gozarán de los mismos derechos, emolumentos y prerrogativas reconocidos a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia

Estos cargos son incompatibles con toda participación en la política, salvo la emisión del voto en las elecciones, con el ejercicio de la abogacía o del comercio y con cualquier otro cargo retribuido, excepto el de profesor para la enseñanza del Derecho en los establecimientos de educación universitaria

Artículo 9. Los Magistrados del Tribunal de Cuentas solo podrán ser suspendidos o removidos de sus cargos por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia por faltas o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones y les son aplicables los artículos 205, 210, 211, 213 y 216 de la Constitución Política

Artículo 10. Cada dos años, en el mes de marzo, el Tribunal de Cuentas elegirá, por mayoría de votos en Sala de Acuerdos, un Presidente, un Vicepresidente y un Vocal.

Artículo 11. El Tribunal de Cuentas tendrá un Secretario General, un Secretario Administrativo, Asistentes y Oficiales Mayores. Contará además con el personal técnico, jurídico y de auditoría, así como con el personal de apoyo que sea necesario para su adecuado funcionamiento.

Artículo 12. Para ser Secretario General del Tribunal de Cuentas se requiere cumplir con los siguientes requisitos:

1. Ser de nacionalidad panameña.
2. Haber cumplido treinta años de edad.
3. Hallarse en pleno goce de los derechos civiles y políticos.
4. Ser graduado en Derecho en la Universidad de Panamá o en otra universidad reconocida por el Estado.

5. Haber ejercido la profesión de abogado durante cinco años o desempeñado, por igual lapso, los cargos de Secretario General de la Corte Suprema de Justicia, de alguna de sus Salas, de la Procuraduría General de la Nación, de la Procuraduría de la Administración o de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, Fiscal Superior, Juez de Circuito, Fiscal de Circuito o haber sido profesor de Derecho en la Universidad de Panamá o en cualquiera otra universidad reconocida por el Estado, por igual lapso.

Para ser Secretario Administrativo se requiere licenciatura en Administración Pública, en Administración de Empresas, en Contabilidad o en Finanzas, tener cinco años de experiencia en el sector público y gozar de solvencia moral.

Para ser Asistentes y Oficiales Mayores se requiere cumplir con los mismos requisitos exigidos para sus similares de la Corte Suprema de Justicia.

Artículo 13. El Secretario General, el Secretario Administrativo y los demás servidores públicos del Tribunal serán nombrados en Sala de Acuerdos del Tribunal de Cuentas.

Artículo 14. El Secretario General, el Secretario Administrativo y los demás servidores públicos del Tribunal de Cuentas gozarán de los mismos derechos y tendrán los mismos deberes, responsabilidades e incompatibilidades de los servidores públicos del Órgano Judicial.

Artículo 15. El Secretario General, el Secretario Administrativo y los servidores públicos técnicos y de apoyo del Tribunal de Cuentas podrán ser suspendidos o removidos del ejercicio de sus cargos por los Magistrados del

Tribunal de Cuentas, por la comisión de delito o falta grave, de conformidad con el Reglamento que estos adopten

Artículo 16. No podrá ser nombrado Magistrado, suplente de Magistrado o servidor público del Tribunal de Cuentas quien haya sido condenado por sentencia ejecutoriada como responsable de lesión patrimonial en contra del Estado o por delito doloso

Artículo 17. El Tribunal de Cuentas elaborará su proyecto de presupuesto para su consideración, junto con el proyecto de presupuesto de la Fiscalía General de Cuentas, en el proyecto de Presupuesto General del Estado

Artículo 18. El Pleno del Tribunal de Cuentas dictará las reglamentaciones concernientes a su régimen interior

Capítulo III

Fiscalía General de Cuentas*

Artículo 19.** Se crea la *Fiscalía General de Cuentas como agencia de instrucción independiente en lo funcional, administrativo y presupuestano, coadyuvante del Tribunal de Cuentas*, la que ejercerá sus funciones en todo el territorio de la República

*Según el artículo de la Ley 81 de 22 de octubre de 2013, en todas las disposiciones de la Ley 67 de 2008 en las que se haga alusión al Fiscal de Cuentas o a la Fiscalía de Cuentas, se entenderá Fiscal General de Cuentas y Fiscalía General de Cuentas

** Modificado por el artículo 19 de la Ley 81 de 22 de octubre de 2013

y tendrá su sede en la ciudad de Panamá

La Fiscalía estará a cargo de un Fiscal General de Cuentas, quien tendrá un suplente y será asistido por un Secretano General y los servidores públicos que se requieran para el desarrollo de sus funciones

¿

Artículo 20. Para ocupar el cargo de Fiscal General de Cuentas se debe cumplir con los mismos requisitos que se exigen para ser Magistrado del Tribunal de Cuentas. El suplente debe cumplir con iguales requisitos

Artículo 21. El Fiscal General de Cuentas será nombrado por el Órgano Ejecutivo para un periodo de diez años, sujeto a la ratificación del Órgano Legislativo. El suplente será nombrado de la misma forma que el Fiscal General de Cuentas y para el mismo periodo

Artículo 22. El Secretario General de la Fiscalía General de Cuentas será nombrado por el Fiscal General de Cuentas y deberá cumplir los mismos requisitos que se exigen para ser Secretario General de la Corte Suprema de Justicia. El personal subalterno para el funcionamiento de la Fiscalía General de Cuentas también será designado por el Fiscal General de Cuentas.

Artículo 23*. *Los servidores públicos de la Fiscalía General de Cuentas y demás agencias de instrucción tendrán los mismos derechos, prerrogativas, deberes, responsabilidades e incompatibilidades de los servidores públicos del Tribunal de Cuentas.*

* Modificado por el artículo 3 de la Ley 81 de 22 de octubre de 2013

Artículo 24*. *El Fiscal General de Cuentas solo podrá ser suspendido o removido de su cargo por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia por faltas o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones y le son aplicables los artículos 205, 208, 210, 211, 212, 213 y 216 de la Constitución Política de la República*

Artículo 25.** El Secretario General de la Fiscalía General de Cuentas y los servidores subalternos no certificados en la Carrera de la Fiscalía General de Cuentas podrán ser suspendidos o removidos de su cargo por el Fiscal General de Cuentas

Artículo 25-A*.** *La Fiscalía General de Cuentas y las demás agencias de instrucción tendrán un régimen de carrera para sus servidores públicos, al cual ingresarán mediante concurso formal, basado en el reconocimiento al mérito en la prestación del servicio, igualdad de oportunidades, excelencia profesional y estabilidad en el cargo, condicionado a su competencia, lealtad a los intereses públicos y moralidad en el servicio, el cual será reglamentado por el Fiscal General de Cuentas*

Los servidores públicos subalternos certificados en la Carrera de la Fiscalía General de Cuentas solo podrán ser suspendidos o removidos de su cargo por el Fiscal General de Cuentas, de acuerdo con el procedimiento establecido en la Carrera

Artículo 26**.** Corresponderá al Fiscal General de Cuentas ejercer en nombre del Estado la acción de cuentas para lo cual tendrá las siguientes funciones

1 Instruir la investigación patrimonial correspondiente, una vez la Contraloría General de la República formule reparos en las cuentas de los

agentes y empleados de manejo o detecte irregularidades que afecten fondos o bienes públicos

*Modificado por el artículo 4 de la Ley 81 de 22 de octubre de 2013

** Modificado por el artículo 5 de la Ley 81 de 22 de octubre de 2013

***Adicionadopor el artículo 6 de la Ley 81 de 22 de octubre de 2013

**** Modificado por el artículo 7 de la Ley 81 de 22 de octubre de 2013

- 2 Practicar las pruebas y las diligencias que sean necesanas para comprobar o esclarecer los hechos contenidos en los reparos de las cuentas o en las investigaciones que haya realizado la Contraloría General de la República sobre irregularidades que perjudiquen fondos o bienes públicos
- 3 Solicitar a la Contraloría General de la República, cuando *sea tenga conocimiento por cualquier medio de la comisión de un hecho irregular que afecte el patnmonio del Estado, el examen correspondiente con el fin de determinar la corrección o incorrección de las operaciones en el manejo de los fondos o bienes públicos, así como la ampliación o la complementación del informe o de la auditoría que fundamentó los reparos*
- 4 Remitir al Tnbunal de Cuentas, luego de concluida la investigación patrimonial, una Vista Fiscal en la cual explique razonadamente los motivos de hecho y de Derecho que justifiquen la medida procesal que recomiende
- 5 Ejercer la acusación pública en la etapa plenaria del proceso patrimonial que se surta ante el Tribunal de Cuentas
- 6 Asegurar que en la investigación se cumpla con la garantía del debido proceso de cuentas
- 7 Promover las acciones cautelares ante el Tribunal de Cuentas
- 8 Promover las acciones o los recursos constitucionales o legales que sean procedentes de acuerdo con la ley
- 9 Dar aviso al Ministerio Público, si no lo ha hecho antes la Contraloría General de la República, de la posible comisión de delitos por el empleado o el agente de manejo, cuyas cuentas fueron objeto de reparos por parte de la Contraloría General de la República, o por cualquier persona o servidor público en contra de los fondos o bienes públicos

Título II

Medidas cautelares

Artículo 27. Para evitar que los efectos del proceso de cuentas sean ilusorios, el Pleno del Tribunal de Cuentas podrá decretar medidas cautelares, en cualquier momento, a petición motivada del Fiscal General de Cuentas, durante la etapa de investigación, o de oficio durante la etapa intermedia o plenana

Estas medidas cautelares podrán ser decretadas

1 Sobre todo o parte del patrimonio de las personas investigadas o procesadas

2 Sobre los bienes respecto de los cuales, a pesar de que no figuren como parte del patrimonio del investigado o procesado, existan indicios de los cuales se deduzca que provienen de manera directa o indirecta de bienes, fondos o valores sustraídos indebidamente del patrimonio del Estado

Artículo 28. Las personas investigadas o procesadas, al igual que las personas que resulten afectadas por las medidas cautelares, en cualquier momento del proceso de cuentas y hasta que sea dictada la Resolución de Cargos o Descargos, podrán solicitar mediante incidente al Tribunal de Cuentas el levantamiento de las medidas cautelares dictadas. Para resolver el mérito de la petición, este Tribunal podrá requerir al Fiscal General de Cuentas que le remita el expediente que contiene la investigación que realiza

Artículo 29. El Fiscal General de Cuentas está facultado para formular solicitud, debidamente motivada y por causa justificada, al Tribunal de Cuentas sobre el levantamiento de las medidas cautelares

Artículo 30. El Tribunal de Cuentas podrá decretar, de oficio, el levantamiento de las medidas cautelares si considera que existe causa justificada para ello. Esta resolución solamente admite el recurso de reconsideración

Artículo 31. El Pleno del Tribunal de Cuentas decidirá sobre la solicitud o el incidente de levantamiento de las medidas cautelares mediante resolución motivada

Artículo 32. En lo que resulte aplicable a las medidas cautelares adoptadas por el Tribunal de Cuentas, regirán las disposiciones contenidas en el Libro Segundo del Código Judicial, en cuanto a los principios, las formalidades, las sustituciones o el levantamiento

Artículo 33. Las medidas cautelares adoptadas por la Contraloría General de la República, con fundamento en el artículo 29 de la Ley 32 de 1984, tendrán

que declinarse dentro del término de cinco meses, contado desde su adopción, ante el Tribunal de Cuentas

Título III

Prescripción

Artículo 34. La acción de cuentas prescribe en un plazo de diez años. Este plazo comenzará a contarse desde el momento en que ocurran los hechos que constituyen la lesión patrimonial en contra del Estado.

Artículo 35. La prescripción de la acción de cuentas puede promoverse como excepción ante el Tribunal de Cuentas en cualquier momento.

Esta excepción es de previo y especial pronunciamiento.

Artículo 36. El plazo de la prescripción de la acción de cuentas se interrumpirá por las causas siguientes:

1 La primera diligencia escrita por razón de un examen, una auditoría o una investigación, concluida o aun sin concluir, iniciada por la Contraloría General de la República, o

2 La Resolución de Reparos debidamente ejecutoriada.

Título IV

Proceso de Cuentas

Capítulo I

Fase de Investigación

Artículo 37*. El proceso de cuentas se inicia con el examen, el informe o la auditoría que contenga los reparos, acompañado de los elementos de juicio correspondientes, que presente la Contraloría General de la República al Tribunal de Cuentas.

Recibidos los reparos, el Tribunal de Cuentas los trasladará al Fiscal General de Cuentas, quien mediante resolución declarará abierta la investigación y ordenará la práctica de las pruebas, las diligencias y demás actuaciones que sean necesarias para la determinación de los hechos y de la responsabilidad a que haya lugar.

Artículo 38.** El Fiscal General de Cuentas, *mediante resolución motivada, teniendo como presupuesto la existencia de un hecho irregular que cause afectación al patrimonio del Estado y la probable vinculación a este de los empleados o los agentes de manejo, los servidores públicos, los exservidores públicos, los particulares o los representantes legales y directivos de las sociedades anónimas o las personas jurídicas posiblemente involucrados* los citará para que rindan una declaración, sin apremio ni juramento, sobre los

hechos investigados, para que proporcionen los elementos de juicio o los documentos que estime convenientes o aduzcan testimonios para esclarecer tales hechos

***Modificado por el artículo 8 de la Ley 81 de 22 de octubre de 2013**

****Modificado por el artículo 9 de la Ley 81 de 22 de octubre de 2013**

Cuando los involucrados no dispongan de los documentos u otros elementos probatorios escritos, podrán indicar la entidad pública o privada en donde reposan para que el Fiscal *General* de Cuentas los solicite. Los propios involucrados podrán solicitar directamente a la entidad correspondiente tales documentos o elementos probatorios para presentarlos ante el Fiscal *General* de Cuentas, la cual los deberá entregar al solicitante en un término no mayor de cinco días.

Artículo 39. La persona que sea mencionada como vinculada a una lesión patrimonial tiene el derecho de defenderse y de ser oída desde el inicio de las investigaciones, de conformidad con lo establecido en la presente Ley.

Artículo 40. Cuando un involucrado implique en su declaración a un tercero o cuando del texto de esta se le deduzcan cargos, el Fiscal General de Cuentas requerirá a dicho involucrado que la declaración sea rendida bajo la gravedad del juramento.

Artículo 41. El Fiscal General de Cuentas podrá recabar documentos públicos o privados, requerir informes, interrogar a testigos, hacer careos, realizar inspecciones o reconstrucciones, practicar peritajes o cualquier otra prueba lícita con el objeto de determinar la existencia de la lesión patrimonial causada al Estado y su monto, la identidad de los involucrados y su grado de responsabilidad.

En caso de ser necesario practicar diligencia de allanamiento, esta será decretada por el Tribunal de Cuentas.

Artículo 42. Los servidores públicos y las personas naturales y jurídicas tienen el deber de proporcionar copias, documentos, informes, datos y demás informaciones que solicite el Fiscal General de Cuentas, en el cumplimiento de sus obligaciones. Este funcionario podrá imponer a las personas que incumplan injustificadamente este deber las sanciones que establezca el Código Judicial en estas situaciones.

Artículo 43. El Fiscal General de Cuentas podrá exigir la información a cualquier funcionario o servidor público y a personas naturales o jurídicas, quienes están obligados a colaborar con la investigación dentro del marco de

sus funciones y a cumplir las solicitudes y pedidos de informes que se realizan conforme a la ley

El Fiscal también podrá requerir información a las instituciones bancanas, públicas y privadas, incluyendo información relativa a cuentas cifradas, cuando considere que dicha información sea relevante para la investigación

Podrá, además, disponer las medidas razonables y necesarias para proteger y aislar los lugares donde se investigue una lesión patrimonial para evitar la desaparición o destrucción de rastros, evidencias y otros elementos materiales

Artículo 44. Si de las pruebas evacuadas resulta que no hay lesión patrimonial en contra del Estado, el Fiscal General de Cuentas deberá solicitar, en su debida oportunidad, al Tribunal de Cuentas que así sea declarado

Artículo 45. En un término de cuatro meses, contado a partir de la fecha del inicio de la investigación, o de seis meses si hay varios involucrados, el Fiscal General de Cuentas remitirá al Tribunal de Cuentas el expediente con su Vista Fiscal

En caso de que la investigación no sea concluida en el periodo indicado, el expediente debe ser remitido al Tribunal de Cuentas, con el fin de que este decida sobre la necesidad de autorizar un término adicional, no mayor de dos meses, para que sea culminada

Artículo 46. La investigación que realiza el Fiscal General de Cuentas y la Vista Fiscal tienen carácter reservado y solamente tendrán acceso a ellas las personas involucradas, sus apoderados judiciales o los pasantes autorizados por estos, los funcionarios de la Contraloría General de la República, del Ministerio Público o del Órgano Judicial por razón de su cargo, los abogados en ejercicio, los estudiantes de Derecho o las personas autorizadas por el Fiscal o por el Secretario General con fines de docencia

Artículo 47. La Vista Fiscal elaborada por el Fiscal General de Cuentas contendrá lo siguiente

1 La descripción clara y precisa de los hechos y de las circunstancias que dieron origen a la investigación de cuentas, con indicación de las fechas que comprende, la dependencia o el lugar en donde ocurrieron y la infracción presuntamente cometida, y con la exposición y cuantificación concreta de la lesión patrimonial causada al Estado

2 Las diligencias y pruebas practicadas para determinar la veracidad de los hechos y las circunstancias investigadas

3 La identificación completa con los nombres, los apellidos, el número de cédula de identidad personal y demás generales de las personas a quienes se les pueda exigir responsabilidad patrimonial, así como los cargos que desempeñan o hayan desempeñado en la entidad correspondiente, o su condición de persona natural o jurídica

En el caso de que sea persona jurídica, deben aparecer todos los datos que permitan identificarla claramente, incluyendo su nombre o razón social, su domicilio y el nombre y el apellido de su representante legal y de sus directivos

4 La responsabilidad y el grado de esta que corresponde a la persona o las personas involucradas

5 Los fundamentos de Derecho que justifican la medida procesal recomendada

Artículo 48. En la Vista Fiscal, el Fiscal General de Cuentas, con base en el caudal probatorio, podrá solicitar al Tribunal de Cuentas que se llame al investigado o a los investigados a responder por la lesión patrimonial imputada, o solicitar el cierre y archivo de la investigación o que cese el procedimiento contra cualquiera de las personas investigadas cuando hubiera motivo para ello

Artículo 49. El proceso de cuentas puede terminar con el acuerdo que logre el Fiscal General de Cuentas con la persona investigada, siempre que esta restituya el monto de la lesión patrimonial. Dicho acuerdo deberá ser aprobado por el Tribunal de Cuentas, con lo cual quedará cerrado el proceso

Capítulo II

Fase Intermedia

Artículo 50. Remitidos el expediente y la Vista Fiscal al Tribunal de Cuentas, cualquiera de los investigados podrá presentar memorial, por medio de abogado, advirtiendo las fallas o los vicios de la investigación, oponiéndose a los fundamentos fácticos o jurídicos u objetando las conclusiones de dicha Vista Fiscal

Artículo 51. Dentro de los diez días hábiles después de haberse recibido el expediente y la Vista Fiscal, el Magistrado Sustanciador procederá a su revisión para determinar que se ha cumplido con la formalidad o se han observado los trámites exigidos por la ley y que no existen vicios que podrían causar la nulidad del proceso. De encontrarse fallas o vicios, se ordenará al Fiscal General de Cuentas lo que sea procedente para su saneamiento, lo cual deberá realizarse en un término no mayor de quince días hábiles

Artículo 52. De no encontrarse fallas o vicios, el Magistrado Sustanciador, fundado en las pruebas recabadas, elaborará un proyecto de resolución que será sometido a la consideración del Pleno para calificar el mérito de la investigación. En este sentido, el Tribunal de Cuentas podrá, dentro del término de quince días hábiles, adoptar alguna de las medidas siguientes:

1. Ordenar, por una sola vez, la corrección, la ampliación o la complementación de la investigación de cuentas cuando ello sea necesario para perfeccionar la investigación;
2. Llamar a juicio a la persona o a las personas investigadas cuando existan razones fundadas para ello;
3. Cerrar y ordenar el archivo del expediente cuando las irregularidades investigadas sean infundadas; u
4. Ordenar el cese del procedimiento en contra de cualquiera de las personas investigadas cuando no se deduzca responsabilidad alguna.

En caso de ordenarse la corrección, la ampliación o la complementación de la investigación, el Fiscal General de Cuentas contará con el término de un mes para cumplir con lo dispuesto por el Tribunal de Cuentas.

Artículo 53. El llamamiento a juicio se hará mediante una Resolución de Reparos que deberá contener los razonamientos de hecho y Derecho del Tribunal de Cuentas y el encausamiento dirigido a establecer la responsabilidad patrimonial del procesado o de los procesados.

Artículo 54. La Resolución de Reparos, como mínimo, debe hacer una referencia clara y precisa a la investigación realizada y a su origen, al periodo examinado, la entidad o institución a que corresponda, la acción o la omisión que da lugar a los reparos, la identificación clara de las personas involucradas, con indicación de los nombres y los apellidos, el número de cédula de identidad personal, el cargo, las funciones y las demás generales; el grado de participación en la irregularidad detectada, la responsabilidad que se le imputa, la cuantía del daño, las medidas cautelares, si no hubieran sido decretadas; las normas legales o reglamentarias que han sido infringidas y la indicación del recurso que cabe en su contra.

Cuando la lesión patrimonial involucre a una persona jurídica, en esta Resolución deben aparecer todos los datos que permitan identificarla claramente, incluyendo su nombre o razón social, su domicilio y el nombre y el apellido de su representante legal, de sus directivos y de sus dignatarios.

Artículo 55. La Resolución de Reparos se notificará personalmente al Fiscal General de Cuentas y al procesado. Cuando se conozca el domicilio del procesado se harán las diligencias para su notificación personal. Si el

interesado no se encontrara, se le fijará un edicto en puerta para que comparezca al proceso dentro del término de tres días. Vencido este término sin que hubiera comparecido al proceso, se realizará la notificación por edicto emplazatorio de acuerdo con las formalidades establecidas en el presente artículo.

En caso de que se desconozca el paradero del procesado, se publicará un edicto de notificación de dicha Resolución de Reparos por cinco días consecutivos en un diario de amplia circulación nacional. En este edicto se indicará la existencia y la naturaleza de la Resolución, se identificará al procesado con su nombre, su apellido y su número de cédula de identidad personal, y se le advertirá que dicha Resolución se tendrá por notificada a partir del día siguiente de la última publicación del edicto.

Artículo 56. Cuando se tenga certeza de que el procesado reside en el exterior y su paradero sea conocido por el Tribunal de Cuentas, este deberá intentar, en lugar de la publicación del edicto, su notificación mediante el auxilio de los conductos diplomáticos. La notificación se entenderá perfeccionada en este caso desde el momento en que el exhorto respectivo, debidamente diligenciado, reingrese al despacho del Tribunal de Cuentas.

Artículo 57. Toda resolución distinta a la prevista en el artículo 55, que deba proferirse, se notificará por edicto que será fijado, al día siguiente de haberse dictado, en lugar visible del Tribunal de Cuentas por un término de dos días hábiles y se enviará por fax o correo electrónico a la dirección suministrada por el apoderado judicial. La notificación se entenderá hecha a partir del momento de la desfijación del edicto.

Artículo 58. Cuando la notificación de la Resolución de Reparos se hubiera realizado mediante edicto y el procesado no compareciera al proceso dentro del término de diez días, contado a partir del día siguiente de la última publicación en un diario de amplia circulación nacional, el Tribunal de Cuentas le nombrará un defensor de ausente, quien seguirá la causa hasta su conclusión, salvo que renuncie por causa justificada o sea removido. La remuneración del defensor será pagada por el Estado, que deberá proveer los fondos correspondientes en el Presupuesto General del Estado.

Artículo 59. En el caso de nombramiento del defensor de ausente, los términos correspondientes del proceso de cuentas comenzarán a regir desde el día siguiente de la fecha de su toma de posesión.

Artículo 60. En contra de la Resolución de Reparos cabe el recurso de reconsideración que deberá interponerse dentro de los cinco días hábiles siguientes al de su notificación. El Tribunal de Cuentas debe decidir este recurso de reconsideración en un término no mayor de quince días hábiles.

Toda intervención o recurso de los procesados deberá realizarse o interponerse por conducto de apoderado judicial

Artículo 61. La Resolución de Reparos queda ejecutoriada tres días hábiles después de su notificación al Fiscal General de Cuentas y a los procesados, o tres días hábiles después de haberse notificado la resolución mediante la cual el Tribunal de Cuentas decida el recurso de reconsideración

Capítulo III

Plenario

Sección 1ª

Disposiciones Generales

Artículo 62. Las gestiones y las actuaciones ante el Tribunal de Cuentas y la Fiscalía General de Cuentas se harán en papel simple

Artículo 63. Los impedimentos y las recusaciones serán resueltos por el resto de los Magistrados del Tribunal de Cuentas, y si hubiera necesidad de dirimencia se llamará al primer suplente de los magistrados disponibles en orden alfabético. Los impedimentos y las recusaciones del Fiscal General de Cuentas serán de conocimiento del Pleno del Tribunal de Cuentas

Artículo 64. Los procesos que adelante el Tribunal de Cuentas serán reservados y los resultados de estos se informarán a la institución pública afectada y a la Contraloría General de la República

Artículo 65. Las Resoluciones de Cargos o Descargos dictadas por el Tribunal de Cuentas serán publicadas periódicamente en un Registro Oficial

Artículo 66. Las dudas o los vacíos del proceso de cuentas se suplirán con las disposiciones de la Ley 38 de 2000 o las disposiciones procesales que sean aplicables, según el caso, siempre que sean acordes a la naturaleza del proceso de cuentas

Sección 2ª

Proceso

Artículo 67. Ejecutoriada la Resolución de Reparos, el proceso de cuentas quedará abierto a pruebas en cuatro periodos, así

1 El primer periodo, de cinco días hábiles improrrogables, para que el Fiscal General de Cuentas y los procesados propongan todas las pruebas que consideren convenientes,

2 El segundo periodo, de cinco días hábiles improrrogables, que empieza a correr desde el día hábil siguiente al día en que se venció el primer periodo, para que el Fiscal General de Cuentas y los procesados aporten contrapruebas,

3 El tercer periodo, de tres días hábiles improrrogables, que empieza a correr desde el día siguiente al día en que venció el segundo periodo, para que el Fiscal General de Cuentas y los procesados objeten las pruebas y las contrapruebas, y

4 El cuarto periodo, de treinta días Hábiles, para practicar las pruebas Por causa justificada, de oficio o a petición del Fiscal General de Cuentas o de cualquier procesado, el Tribunal de Cuentas podrá conceder un periodo adicional para la práctica de las pruebas

Los tres primeros periodos de la etapa probatoria no requieren de resolución del Tribunal de Cuentas

Artículo 68. Concluido el tercer periodo, el Tribunal de Cuentas, en un término de cinco días, mediante resolución irrecurrible, deberá decidir sobre la admisión o el rechazo de las pruebas e igualmente ordenar la práctica de las pruebas a que haya lugar

Artículo 69. Vencido el término para la práctica de las pruebas y hasta que se dicte la resolución que decide la causa, el Fiscal General de Cuentas y los procesados, sin necesidad de resolución alguna, pueden presentar por escrito sus alegatos ante el Tribunal de Cuentas

Artículo 70. El Tribunal de Cuentas, antes de dictar la resolución que decida la causa, mediante auto para mejor proveer, podrá practicar las pruebas que sean necesarias para aclarar las dudas razonables, esclarecer aspectos oscuros y establecer la verdad material

Artículo 71. Las pruebas presentadas por el Fiscal General de Cuentas o por los procesados, así como las practicadas de oficio, serán apreciadas de conformidad con las reglas de la sana crítica

Artículo 72. El Pleno del Tribunal de Cuentas, luego de verificar que no existe ninguna falla o ningún vicio que pudiera producir la nulidad del proceso, debe proferir la resolución que decida la causa en un término de treinta días y con base en las pruebas que reposen en el expediente

La resolución del Tribunal de Cuentas que decida la causa podrá ser

1 Resolución de Cargos, cuando implique la condena o declaratoria de la responsabilidad patrimonial del involucrado o de los involucrados

2 Resolución de Descargos, cuando implique la absolución o inexistencia de la responsabilidad de los involucrados

Artículo 73. La parte motiva de la resolución que decida la causa contendrá, además de la información descrita en los numerales 1 y 3 del artículo 47 de la presente Ley, lo siguiente

1 La declaración de que se han cumplido todas las formalidades procesales

2 La apreciación completa de las pruebas y de las diligencias y pruebas practicadas para determinar la veracidad de los hechos y las circunstancias alegados en el proceso de cuentas

3 La responsabilidad de la persona o las personas procesadas y su grado de participación En el caso de que de la apreciación de las pruebas se establezca que alguno de los procesados no es responsable de la lesión patrimonial que se juzga, así debe declararlo el Tribunal de Cuentas con los correspondientes descargos

4 Los fundamentos de Derecho que justifican la decisión del Tribunal de Cuentas

Artículo 74. La parte dispositiva de la resolución que decide la causa contendrá la decisión que se adopte, la indicación del recurso que se puede interponer en su contra, el destino de las medidas cautelares y la mención de las disposiciones legales, reglamentarias o de la organización interna de la entidad que fueron analizadas en la parte motiva

Artículo 75. La cuantía de la condena no será nunca inferior al daño o al menoscabo que haya recibido el Estado en su patrimonio y se incrementará con un interés mensual no mayor del uno por ciento (1%), que se calculará desde la fecha en que ocurrieron los hechos

Artículo 76. La resolución que decida la causa debe notificarse personalmente al Fiscal General de Cuentas, al apoderado judicial de cada uno de los procesados y al defensor de ausente, si lo hubiera

Artículo 76-A*. *Al Fiscal General de Cuentas se le notificarán personalmente las Resoluciones de Reparos, la Resolución de Cargos y Descargos y cualquiera otra que le ponga fin al proceso Las demás resoluciones serán notificadas por edicto*

El día de la fijación del edicto, el Tribunal de Cuentas remitirá al Fiscal General de Cuentas una copia certificada de la resolución respectiva, con la

constancia de la fecha de fijación Quedará surtida la notificación una vez desfijado el edicto

*Adicionado por el artículo 10 de la Ley 81 de 22 de octubre de 2013

Sección 3ª

Audiencia

Artículo 77. El procesado puede solicitar que el proceso sea oral La solicitud deberá presentarse dentro del término de tres días siguientes a la notificación de la Resolución de Reparos

Recibida la petición, el Tribunal de Cuentas convocará a las partes a audiencia y designará a un Magistrado Sustanciador que presidirá la audiencia

En la audiencia oral tendrá lugar la lectura de la Vista Fiscal y de la Resolución de Reparos, así como la práctica de las pruebas Cumplido lo anterior, se concederá un periodo de hasta treinta minutos a las partes para presentar sus alegatos

El Tribunal dictará sentencia en el término previsto en el artículo 72 de esta Ley

El reglamento de funcionamiento del Tribunal de Cuentas regulará el desarrollo de la audiencia oral en los aspectos no previstos en este artículo

Sección 4ª

Recursos

Artículo 78. En contra de la resolución que decide la causa podrá interponerse el recurso de reconsideración dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación

El Tribunal de Cuentas dará traslado a la contraparte por un término de tres días hábiles y, una vez vencido este término, deberá decidir el recurso de reconsideración en un término no mayor de veinte días hábiles

Artículo 79. La resolución que decide la causa queda ejecutoriada tres días hábiles después de su notificación al Fiscal General de Cuentas y a los procesados, o tres días hábiles después de haberse notificado la resolución mediante la cual el Tribunal de Cuentas decida el recurso de reconsideración

La resolución que decide la causa debidamente ejecutoriada pone fin a la actividad de la Jurisdicción de Cuentas

Sección 5ª

Tipos de Responsabilidad

Artículo 80. Se establecen los siguientes tipos de responsabilidad patrimonial

1 Responsabilidad directa Es la que recae sobre la persona que reciba, recaude, maneje, administre, cuide, custodie, controle, distribuya, invierta, apruebe, autorice, pague o fiscalice fondos o bienes públicos por razón de sus acciones u omisiones

2 Responsabilidad principal Es la que obliga, en primer lugar, a la persona que reciba, recaude, maneje, administre, cuide, custodie, controle, distribuya, invierta, apruebe, autorice, pague o fiscalice fondos o bienes públicos a resarcir la lesión patrimonial causada al Estado

3 Responsabilidad solidaria Es aquella en virtud de la cual dos o más personas que reciban, recauden, manejen, administren, cuiden, custodien, controlen, distribuyan, inviertan, aprueben, autoricen, paguen o fiscalicen fondos o bienes públicos están obligadas solidariamente a resarcir la lesión patrimonial causada al Estado

4 Responsabilidad subsidiaria Es aquella en virtud de la cual la persona que recibe, recaude, maneje, administre, cuide, custodie, controle, distribuya, invierta, autorice, apruebe, pague o fiscalice fondos o bienes públicos queda obligada a resarcir la lesión patrimonial causada al Estado por razón de que haya actuado con negligencia grave o haya permitido la lesión

Artículo 81. La responsabilidad patrimonial persigue los bienes de la persona declarada responsable en todo momento, incluso dentro de cualquier proceso judicial hasta tanto hayan sido adjudicados definitivamente a terceros dentro de este. En estos casos, la responsabilidad patrimonial ascenderá hasta la parte que cubra el importe líquido y los intereses de la condena del Tribunal de Cuentas

Sección 6ª

Acción Contencioso-administrativa

Artículo 82. La Resolución de Cargos o de Descargos dictada por el Tribunal de Cuentas podrá ser demandada ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, mediante la acción contencioso-administrativa que corresponda

En los procesos contencioso-administrativos de nulidad se notificará a la persona favorecida con la resolución del Tribunal de Cuentas de la providencia que admita la acción

Artículo 83. La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia podrá declarar la legalidad o la ilegalidad de la Resolución de Descargos. Si declara su ilegalidad, debe establecer la responsabilidad que le corresponde al procesado, de acuerdo con las disposiciones de esta Ley.

Sección 7ª

Ejecución de la Sentencia

Artículo 84. Después de dos meses de ejecutoriada la Resolución de Cargos, o su acto confirmatorio, el Tribunal de Cuentas remitirá copia de esta, al igual que la de las medidas cautelares dictadas, a la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas para que proceda a hacerla efectiva mediante los trámites del proceso por cobro coactivo.

Artículo 85. En el proceso por cobro coactivo no se podrán alegar excepciones que se funden en hechos anteriores a la fecha en que se dictó la respectiva Resolución de Cargos, salvo que se alegue una restitución ya realizada al Estado, que no hubiera sido reconocida en la mencionada resolución.

Artículo 86. Cuando sea procedente ejecutar la resolución en el exterior, se le enviará copia autenticada al Ministro de Relaciones Exteriores para que, por los conductos diplomáticos, inicie los trámites dirigidos a tal propósito en cada uno de los países en donde la persona condenada por la lesión patrimonial en contra del Estado panameño tenga bienes a su nombre o a nombre de las personas naturales o jurídicas a cuyo favor se hayan traspasado bienes para encubrir su origen y su titularidad.

Artículo 87. Una vez ejecutada la Resolución de Cargos, la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas informará al Tribunal de Cuentas los resultados del proceso de ejecución.

Título V

Disposiciones Adicionales

Artículo 88. El artículo 1 de la Ley 32 de 1984 queda así:

Artículo 1. La Contraloría General de la República es un organismo estatal independiente, de carácter técnico, cuya misión es fiscalizar, regular y controlar los movimientos de los fondos y bienes públicos, y examinar, intervenir y fenecer las cuentas relativas a estos.

La Contraloría llevará, además, la contabilidad pública nacional, prescribirá los métodos y sistemas de contabilidad de las dependencias públicas y dirigirá y formará la estadística nacional.

Artículo 89. El artículo 9 de la Ley 32 de 1984 queda así:

Artículo 9. La estabilidad de los servidores de la Contraloría estará condicionada a la idoneidad, lealtad, antigüedad y moralidad del servicio público. Quien haya laborado en la Contraloría, a satisfacción, durante un mínimo de cinco años, gozará de estabilidad y no podrá ser cesado más que por causas establecidas en la Ley o en el Reglamento Interno, debidamente comprobadas. Para los efectos de esta disposición, se computarán los servicios prestados con anterioridad a la vigencia de la presente Ley.

Para determinar la situación de estabilidad de sus servidores, la Contraloría realizará un examen del estado de estos y expedirá los certificados de estabilidad respectivos a los que cumplan con los requisitos legales, dentro de seis meses siguientes a la promulgación de la presente Ley.

Artículo 90. El artículo 17 de la Ley 32 de 1984 queda así:

Artículo 17. Toda persona que reciba, recaude, maneje, administre, invierta, custodie, cuide, controle, apruebe, autonce o pague fondos o bienes públicos está en la obligación de rendir cuentas a la Contraloría General, en la forma y en el plazo que esta, mediante reglamento, determine. Esta obligación alcanza a las personas que administren, por orden de una entidad pública, fondos o bienes pertenecientes a terceros y a los representantes de la sociedades o asociaciones que reciban subsidios de dichas entidades públicas.

Para los fines de esta Ley, la condición de empleado de manejo alcanza, además, a todo servidor público o empleado de una empresa estatal facultado por la ley para contraer obligaciones económicas, ordenar gastos y extinguir créditos a nombre o en representación de una entidad o dependencia del Estado o empresa estatal.

Es agente de manejo, para los mismos fines, toda persona que sin ser funcionario público reciba, recaude, maneje, administre, invierta, custodie, cuide, controle, apruebe, autonce o pague dineros de una entidad pública o, en general, administre bienes de esta.

Artículo 91. Se adiciona el artículo 83-A a la Ley 32 de 1984, así:

Artículo 83-A. Cuando los funcionarios de la Contraloría General de la República sean objeto de acciones, procesos, juicios o demandas, derivados de actos y decisiones adoptados de conformidad con esta Ley y en el ejercicio de sus atribuciones, funciones u obligaciones, tendrán derecho a que la institución les cubra los gastos y las costas que sean necesarios para su defensa.

El amparo institucional a que se refiere este artículo se aplicará a dichos funcionarios por actos realizados en el ejercicio de sus cargos, aun después de haber cesado en sus funciones.

En caso de que el funcionario resulte responsable del acto o hecho que se le imputa, deberá reembolsar a la Contraloría los gastos en que esta incurrió para su defensa

La Contraloría se subrogará en los derechos del demandado o denunciado para la recuperación de los gastos y las costas

La Contraloría establecerá y proveerá lo necesario para el fiel cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo

Artículo 92. Se adiciona el artículo 3-A a la Ley 59 de 1999, así

Artículo 3-A. La Contraloría General de la República podrá ordenar, en cualquier momento, al servidor público declarante que aclare, modifique o adicione su declaración a efectos de cumplir adecuadamente con lo establecido en el artículo 2 de la presente Ley

Título VI

Disposiciones Finales

Sección 1ª

Transitorias

Artículo 93 (transitorio). Los primeros Magistrados del Tribunal de Cuentas y sus suplentes serán nombrados de la forma siguiente: el Magistrado y su suplente designados por el Órgano Judicial, para un periodo de seis años, el Magistrado y su suplente designados por el Órgano Ejecutivo, para un periodo de ocho años, y el Magistrado y su suplente designados por el Órgano Legislativo, para un periodo de diez años

Artículo 94 (transitorio). El presupuesto, los bienes y los equipos de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General de la República pasarán a formar parte del Tribunal de Cuentas

Los servidores públicos de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial formarán parte del Tribunal de Cuentas y gozarán de los mismos derechos que tienen, al momento de la entrada en vigencia de la presente Ley, los servidores públicos de la Contraloría General de la República, especialmente de los derechos de estabilidad en el cargo, sobresueldo bianual por méritos y bonificación por retiro debido a la pensión de retiro por vejez

Sección 2ª

Finales

Artículo 95. Los procesos patrimoniales que se encuentren en trámite ante la Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General de la

República, al momento de entrar en vigencia la presente Ley, pasarán al conocimiento del Tribunal de Cuentas, pero los términos que hayan empezado a correr y las actuaciones y diligencias que ya estén iniciadas se regirán por la Ley vigente al tiempo de su iniciación

Artículo 96. Los procesos de enriquecimiento injustificado que se inicien después de la entrada en vigencia de la presente Ley serán de competencia de la Contraloría General de la República

El proceso administrativo por enriquecimiento injustificado es independiente del proceso por enriquecimiento injustificado que se tramite en la jurisdicción penal

Artículo 97. Las disposiciones de la Ley 15 de 2008, que adopta medidas para la informatización de los procesos judiciales, serán aplicables en lo que sea pertinente al proceso de cuentas regulado en la presente Ley

Artículo 98. Esta Ley modifica los artículos 1, 9 y 17 y adiciona el artículo 83-A a la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, adiciona el artículo 3-A a la Ley 59 de 29 de diciembre de 1999 y deroga el Decreto de Gabinete 36 de 10 de febrero de 1990, el Decreto 65 de 23 de marzo de 1990, así como el numeral 14 del artículo 11 y los artículos 32, 33, 34, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70 y 71 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984

Artículo 99. Esta Ley comenzará a regir desde el 15 de enero de 2009, excepto los artículos 7 y 93 que comenzarán a regir desde la promulgación de la presente Ley

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Proyecto 409 de 2008 aprobado en tercer debate en el Palacio Justo Arosemena, ciudad de Panamá, a los veintiocho días del mes de octubre del año dos mil ocho

El Presidente,

Raúl E. Rodríguez Araúz

El Secretario General,

Carlos José Smith S.

ÓRGANO EJECUTIVO NACIONAL. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, PANAMÁ, REPÚBLICA DE PANAMA, 14 DE NOVIEMBRE DE 2008.

MARTÍN TORRIJOS ESPINO

Presidente de la República

DILIO ARCIA TORRES

Ministro de la Presidencia

GACETA OFICIAL No. 26169, publicada el 20 de Noviembre de 2008

C. Cuadro estadísticos de expedientes del Tribunal de Cuentas

Cuadro N°1

C 1 La Dirección de Responsabilidad Patrimonial

c.1.1 PROCESOS PATRIMONIALES

<i>Período</i>	<i>Expedientes Abiertos</i>	<i>Expedientes Concluidos</i>
1990 – 1994	1,014	449
1995 – 1999	489	710
2000 – 2004	381	385
2005 – 2008	347	353
<i>Total</i>	<i>2,231</i>	<i>1,897</i>
Transferidos al Tribunal de Cuentas		334

Cuadro N°2**C.1.2 SENTENCIAS**

<i>Período</i>	<i>Monto por período (Cargos)</i>	<i>Monto por período (Reintegros)</i>
1990 - 1994	2,391,969 52	0 00
1995 - 1999	16,857,632 25	18,144,454 63
2000 - 2004	35,103,627 74	3,105,895 35
2005 - 2009	13,613,317 59	1,152,167 20
<i>Total</i>	<i>B/ 67,966,547 10</i>	<i>B/ 22,402,517 18</i>

Total en Sentencias (Cargos y Reintegros)
<i>B/ 90,369,064 28</i>

Cuadro N°3

C.1.3 RECUPERACIONES

Período	Monto recuperado a favor del Tesoro
1990 – 1994	4,740,007.84
1995 – 1999	14,536,708.48
2000 – 2004	8,475,262.66
2005 – 2008	2,300,612.01
Fondos depositados al Tesoro Nacional por la DRP	B/.30,052,590.99
Fondos recuperados por la DGI	B/.8,581,920.00
<i>Total</i>	<i>B/.38,634,510.99</i>

Cuadro N°4**C 2 Tribunal de Cuentas-Gestión****RESOLUCIONES DICTADAS***(enero 2009 – mayo 2015)*

DETALLE	TOTAL		2015		2014		2013	
	Cant. Res.	Monto	Cant. Res.	Monto	Cant. Res.	Monto	Cant. Res.	Monto
Resoluciones de Reparos	383	38,622,715.44	19	1,360,029.90	32	3,156,807.98	35	3,318,446.72
Resoluciones de Cargos	302	18,858,287.44	12	1,855,341.35	40	3,194,285.83	45	2,230,849.78
Resoluciones de Descargos	16	0.00	0	0.00	2	0.00	4	0.00
Autos de Cautelaciones	698	102,482,752.26	48	47,165,281.45	83	5,526,368.52	84	6,242,457.09
Autos varios Pago de lesiones patrimoniales a favor del Estado pruebas, despachos etc)	2,030		216		389		371	
TOTAL	3,429		295		546		539	

DETALLE	2012		2011		2010		2009	
	Cant. Res.	Monto	Cant. Res.	Monto	Cant. Res.	Monto	Cant. Res.	Monto
Resoluciones de Reparos	59	7,931,672.95	44	2,769,568.34	74	4,632,477.70	120	15,453,711.65
Resoluciones de Cargos	61	1,989,735.32	55	2,980,240.51	54	1,965,821.03	35	4,842,213.62
Resoluciones de Descargos	2	0.00	2	0.00	2	0.00	4	0.00
Autos de Cautelaciones	105	10,783,714.32	154	10,052,376.84	104	7,258,842.19	120	15,453,711.65
Autos varios Pago de lesiones patrimoniales a favor del Estado pruebas, despachos etc)	527		527					
TOTAL	754		782		234		279	



Cuadro N°5

C 3 Procesos Precluidos

PROCESOS CONCLUIDOS
(del 15 de enero de 2009 al 31 de mayo de 2013)

DETALLE		TOTAL (2009-2013)		2015		2014		2013	
		CANT EXP	MONTO	CANT EXP	MONTO	CANT EXP	MONTO	CANT EXP	MONTO
Expedientes Declinados	Por Resolución de Remate	24	1 244,238.12	0	0.00	0	0.00	0	0.00
	Por Resolución de Cargos	224	31 764 177.69	3	563 141.62	40	1 635,523.52	36	963 201.91
Total declinados al Ministerio de Economía y Finanzas		248	31 943,583.81	3	563 141.62	40	1 635,523.52	36	963 345.15
Expedientes concluidos por pago en la Fiscalía de Cuentas o en el Tribunal de Cuentas		112	1 662,403.35	9	67 813.91	20	236 412.16	8	94 915.05
Total de expedientes declinados y concluidos por pagos al Tesoro Nacional		360	34 602,467.16	12	632,954.53	60	2 774,977.62	44	1,052,310.20
Expedientes concluidos por Resolución de Descargos		19	0.00	0	0.00	3	0.00	4	0.00
Expedientes concluidos por otros motivos (por no estar en la unidad, recomendaciones, etc.)		89	0.00	0	0.00	14	0.00	6	0.00
Total de expedientes concluidos por año		467		18		77		56	

DETALLE		2012		2011		2010		2009	
		CANT EXP	MONTO	CANT EXP	MONTO	CANT EXP	MONTO	CANT EXP	MONTO
Expedientes Declinados	Por Resolución de Remate	1	4,815.25	1	54 351.01	6	442,551.63	13	738 871.27
	Por Resolución de Cargos	87	2,817,850.58	31	18 938 062.18	29	1 254,257.42	28	6 431 293.20
Total declinados al Ministerio de Economía y Finanzas		88	2,822,665.83	32	18 992 313.19	35	1 696,803.05	41	6 431 293.20
Expedientes concluidos por pago en la Fiscalía de Cuentas o en el Tribunal de Cuentas		12	275,515.41	29	183 863.37	20	118,837.21	15	702 831.80
Total de expedientes declinados y concluidos por pagos al Tesoro Nacional		100	2,297,784.52	61	19 173 127.74	55	1 815 640.26	56	6,133,831.30
Expedientes concluidos por Resolución de Descargos		2	0.00	1	0.00	2	0.00	0	0.00
Expedientes concluidos por otros motivos (por no estar en la unidad, recomendaciones, etc.)		15	0.00	14	0.00	21	0.00	18	0.00
Total de expedientes concluidos por año		87		77		83		72	

Cuadro N°6**C 4 Procesos Nuevos y Concluidos**

PROCESOS NUEVOS Y CONCLUIDOS
(del 15 de enero de 2009 al 31 de mayo de 2015)

ANO	CANTIDAD DE PROCESOS INICIO DE AÑO	CANTIDAD DE PROCESOS EN TRÁMITE A FIN DE AÑO
2009	334 + 52	314
2010	314 + 123	356
2011	356 + 54	334
2012	334 + 51	299
2013	299 + 56	298
2014	298 + 46	267
2015	267 + 34	283

CANTIDAD DE PROCESOS EN TRÁMITE	CANTIDAD DE INVOLUCRADOS	MONTO DE LESIÓN PATRIMONIAL
283	2,381	B/ 155,582,345 72

Cuadro N°7

D. Análisis FODA del Tribunal de Cuentas y su condición de ente jurisdiccional

Fortalezas factores críticos positivos con los que se cuenta

La Jurisdicción de Cuentas, es uno de los tres tribunales con jerarquía constitucional, está estructurado de tal forma que disfruta de independencia indiscutible tanto en su función de administrar justicia, como en sus asuntos funcionales, administrativos y presupuestarios

El Tribunal de Cuentas es juez imparcial en el proceso patrimonial, dirigido a determinar la existencia de los hechos irregulares y declarar la responsabilidad de los servidores públicos y los particulares, que lesionen los caudales y los recursos estatales

La institución juzgadora está separada de la institución fiscalizadora y de la institución investigadora

Oportunidades aspectos positivos que podemos aprovechar utilizando nuestras fortalezas

La preservación de los fondos y los bienes públicos, con todos los dispositivos legales para el juzgamiento y la condena de todas aquellas personas que menoscaben el patrimonio del Estado y luego hacer que se ejecute su decisión y así se recuperen los bienes y los fondos mal habidos

La condición intrínseca de jurisdiccionalidad, del Tribunal de Cuentas de Panamá, despojado de los rubros administrativos, en cuanto a su organización, en cuanto a sus resoluciones y en cuanto a las acciones impugnativas, y se integra de una magistratura con todos los perfiles de un tribunal judicial, sin ser componente del Órgano Judicial

El Tribunal de Cuentas de Panamá fue instituido por la reforma constitucional, es un órgano de jurisdicción especializada, de la novedosa Jurisdicción de Cuentas, al cual se le despoja de los rubros administrativos, en cuanto a su organización, en cuanto a sus resoluciones y en cuanto a las acciones impugnativas, y se integra de una magistratura con todos los perfiles de un tribunal judicial, sin ser componente del Órgano Judicial

Debilidades factores críticos negativos que se deben eliminar o reducir

El Tribunal de Cuentas es un ente administrativo, porque tiene su fundamento primordial que sustenta dicha condición administrativa, basado en los fundamentos siguientes

Los actos del Tribunal de Cuentas son impugnables a través de acción Contencioso Administrativa ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de

Justicia Así, cualquier Resolución de Cargo puede ser demandada mediante la acción contencioso administrativa de plena jurisdicción, mientras que cualquiera Resolución de Descargo es susceptible de demanda contencioso administrativa de nulidad

Amenazas aspectos negativos externos que podrían obstaculizar el logro de nuestros

El Tribunal de Cuentas es un ente administrativo, de acuerdo con el artículo 206, numeral dos, tiene su fundamento primordial que sustenta dicha condición administrativa, basado en los fundamentos siguientes

- 1 El ejercicio jurisdiccional patrimonial se ejercita en la rama administrativa por conducto de dicha Dirección y el ataque a sus resoluciones se surte por la jurisdicción que atañe exclusivamente a los asuntos contenciosos de la Administración Pública, considerada en un sentido lato
- 2 En el caso de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial, La Corte expresa que, se trata de una Dirección de la Contraloría General la cual funciona como un Tribunal Fiscal, "más propiamente un Tribunal de Cuentas" Como es una Dirección, sus "actos son de carácter administrativo, pero dentro del subsistema especial de justicia fiscal" y, por ende, impugnables ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo
- 3 Las decisiones finales son impugnables ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, mediante Demanda Contenciosa Administrativa de Plena Jurisdicción o Nulidad, lo que reafirma de manera fehaciente que es un ente administrativo
- 4 En el recurso de reconsideración contra la Resolución de Cargos, no es necesario para agotar la vía gubernativa